PRINZIPIEN DER ZIELBESTIMMUNG FÜR DIE WOHNUNGSBAUPOLITIK UND DIE VORAUSSETZUNGEN DER ZIELREALISIERUNG

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

DIPLOM-VOLKSWIRT DIETER KRESSNER

aus Essen/Ruhr

Berlin 1963

Druckerei:
Firma Wichmann Druck
1 Berlin 65
Müllerstraße 138 d
Ruf: 46 01 36

PRINZIPIEN DER ZIELBESTIMMUNG FÜR DIE WOHNUNGSBAUPOLITIK UND DIE VORAUSSETZUNGEN DER ZIELREALISIERUNG

INAUGURAL-DISSERTATION
zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
bei der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen
Fakultät der Freien Universität Berlin

vorgelegt von

DIPLOM-VOLKSWIRT DIETER KRESSNER

aus Essen/Ruhr

Berlin 1963

Dekan: Professor Dr. Gert von Eynern
1. Gutachter: Professor Dr. Karl C. Thalheim
2. Gutachter: Professor Dr. Rudolf Schilcher

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Mai 1963

		Seite
I.	Zur Problemstellung und Methodik der Arbeit	6
1.	Ziele der Arbeit	6
2.	Die Entwicklung des Wohnungsbaues und der Wohnungsbaupolitik	7
3.	Die jetzige Situation des Wohnungswesens	10
4.	Die Substitution der Wohnungsnutzung höherer Qualität	13
5.	Beurteilungsmöglichkeiten der Wohnungsversorgung	19
6.	Urteilsmöglichkeiten nach der Theorie der Wirtschaftspolitik	22
7.	Strukturtheoretische Ursachenanalyse	28
8.	Das übergeordnete Zielprinzip	30
9.	Der Begriff der Strukturpolitik	32
10.	Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes	34
II.	Die Probleme der Bestimmung der Ziele für die Wohnungsbaupolitik unter Berücksichtigung ihrer Nebenwirkungen	36
A	Das Überwiegen ordnungspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik bis zum ersten Weltkrieg und ihre Nebenwirkungen	36
1.	Der Einfluß des liberalen Eigentumbegriffes	36
2.	Die Entwicklung ordnungspolitischer Normen	39
3.	Die allgemeine Wirkung der Ordnungspolitik	46
4.	Die Wirkungen der Ordnungspolitik auf die mit dem Wohnungsbau verbundenen wirtschaftlichen Prozesse und auf die Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion	50
5.	"Die Wohnungsfrage" in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion um die Jahrhundertwende	54
6.	Ergebnis der Ursachenanalyse. Änderungsvorschläge.	57
B	Das Überwiegen ablaufspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik nach dem ersten Weltkrieg und die Frage ihrer Nebenwirkungen	62
1.	Der Einsatz ablaufspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik	62

Seite

2. Der Ansatzpunkt und die Ergänzungen der Ablaufspolitik 64
3. Die allgemeine Wirkung der Ablaufspolitik 69
4. Die Frage der kostensteigernden Wirkung der Abalufspolitik 72

C Das Problem der Bevorzugung von Konsumgütern des gehobenen Bedarfs vor besserer Wohnungsversorgung 78

1. Die Änderung der Wertung der Wohnungsnutzung in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg 78
2. Neue Bedingungen für die Wohnungsnutzung durch die Wandlung der soziokulturellen Verhältnisse 84
3. Der Einfluß staatlicher Interventionen auf die Wertung der Wohnungsnutzung 86

D Der Wohnungsbedarf als Richtungsgröße für die Bestimmung wohnungsbaupolitischer Ziele 91

1. Das Grundbedürfnis und die abgeleiteten Bedürfnisse 91
2. Die Beziehung zwischen Bedarf und Gütern unterschiedlicher Qualität 96
3. Das Lebensalter als allgemeines Kennzeichen der Qualität von Wohnungen 102
4. Die Ausrichtung der bisherigen Zielsetzungen der Wohnungsbaupolitik auf quantitative Relationen 104
5. Der Versuch der Erfassung qualitativer Relationen für wohnungsbaupolitische Zielsetzungen durch den Begriff des objektiven Bedarfs 109

III. Die Probleme der Realisierung wohnungsbaupolitischer Ziele

A Die Arbeits- und Funktionsteilung in der Bauwirtschaft und im Wohnungswesen und deren Wirkung auf die Produktivität

1. Die Entwicklung der Arbeits- und Funkitonsteilung 115
2. Die Funktionen der Wohnungsunternehmer 118
3. Die Funktionen der Architekten 120
4. Funktionen und Struktur der Bauwirtschaft 126

Seite

B Allgemeine Voraussetzungen und Wirkungen der Entwicklung des technischen Fortschritts und der Produktivität

1. Die Voraussetzungen der Produktivität 130
2. Die Voraussetzungen des technischen Fortschritts 137
3. Die Wirkungen ungleichmäßigen technischen Fortschritts 142

C Der technische Fortschritt und die Möglichkeiten einer Steigerung der Produktivität in der Bauwirtschaft

1. Die Vorteile industrieller gegenüber konventioneller Bauproduktion 149
2. Die Arten industrieller, teilindustrieller und arbeitssparender Baueisen 155
3. Die Entwicklungstendenzen der Industrialisierung des Wohnungsbaues insbesondere am Beispiel der USA und der Sowjetunion 159

IV. Die Ursachen unzureichender Produktivitätssteigerungen im Wohnungsbau. Die Forderung strukturpolitischer Maßnahmen. 170

1. Die indirekten Hindernisse einer Strukturänderung durch die Vielzahl mittelständischer Wohnungs- und Bauunternehmer und deren Förderung durch den Staat 171
2. Die direkten Hindernisse einer Strukturänderung durch den geringen Umfang der Einzelaufträge 175
3. Die von den Architekten ausgehende Behinderung einer Strukturänderung 177
4. Die Fixierung der gegebenen Struktur durch wohnungsbaupolitische Maßnahmen 180
5. Die Notwendigkeit strukturpolitischer Maßnahmen für den Wohnungsbau 183

V. Zusammenfassung 190

I. Zur Problemstellung und Methodik der Arbeit

1. Ziele der Arbeit

In den vergangenen Jahrzehnten bestand für die Wohnungsbaupolitik in Deutschland wie auch in den meisten anderen europäischen Industrieländern in Permanenz das Problem, die Defizite zu beseitigen, die als Folgen zweier Weltkriege auf den Wohnungsmärkten zu einem kritischen Auseinanderklaffen von mengenmäßigem Angebot und entsprechender Nachfrage führten.

Dadurch entstanden akute Probleme, und die Diskussionen über die Wege zu ihrer Beseitigung haben naturgemäß die quantitativen Erscheinungen in den Vordergrund treten lassen. Die Erscheinung, daß auch hinsichtlich der Wege zur Beseitigung der Defizite eine noch darzustellende Einseitigkeit herrschte, ist schwerer verständlich.

Das Ziel der Arbeit besteht bei der so skizzierten Ausgangssituation darin, zur Frage der Richtung zukünftiger Wohnungsbaupolitik Beziehungszusammenhänge darzustellen, die zum Teil seit 40 Jahren bekannt sind, aber geringe Beachtung fanden.

Um die grundsätzlichen Überlegungen darzustellen, schien es zweckmäßig, einen Überblick an den Anfang der Arbeit zu stellen, der vor allem die theoretischen und methodischen Fragen zusammenfassend sichtbar machen soll.

2. Die Entwicklung des Wohnungsbaues und der Wohnungsbaupolitik

Die Probleme des Wohnungs- und Siedlungswesens sind zurückzuführen auf die industrielle Entwicklung. Je nach dem Stand der Entwicklung der Industrialisierung waren verschiedene Erscheinungen des Wohnungs- und Siedlungswesens Gegenstand der Diskussion und der wohnungsbaupolitischen Maßnahmen.

Diese Maßnahmen sind entsprechend der geltenden Systematik der Theorie der Wirtschaftspolitik zu gliedern in solche der Ordnungspolitik, der Ablaufspolitik und der Strukturpolitik. Unter Ordnungspolitik sind alle rechtlich-organisatorischen Maßnahmen zu verstehen, die langfristige Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozeß schaffen. Zur Ablaufspolitik gehören dagegen alle wirtschaftspolitischen Interventionen, die sich bei gegebener Ordnung auf den Wirtschaftsprozeß selbst richten[1]. Als Strukturpolitik sollen im folgenden die Maßnahmen angesehen werden, die über die von der Ordnungspolitik zu schaffenden rechtlich-organisatorischen Rahmenbedingungen hinaus die materielle Grundlage des Wirtschaftens und damit die Funktionsfähigkeit eines Teilbereichs verändern.

Für die Vergangenheit lassen sich deutlich zwei Perioden erkennen, die durch die Zäsur des ersten Weltkriegs voneinander getrennt sind. So ist die Zeit vom Beginn der Industrialisierung und der Bildung der heutigen Großstädte bis zum Beginn des ersten Weltkrieges dadurch gekennzeichnet, daß mit der wachsenden Konzentrierung der Bevölkerung in den Großstädten ein Antagonismus zwischen dem liberalen Eigentumsbegriff, der das Eigentum als unbeschränkt auffaßte, und den Beschränkungen, die sich aus der Berücksichtigung kollektiver Bedürfnisse ergeben mußten, in Erscheinung trat. Die Kompromißformel[2], die in den Jahren nach 1870 wirksam wurde, zeichnet sich noch heute im Bild der meisten deutschen Großstädte in wesentlichem Umfang ab, obwohl sie schon zu ihrer Zeit heftigen Widerstand in den Kreisen der Wohnungsreformer fand, zu denen ein großer Teil der damaligen Nationaloekonomen gehörte[3]. Die nach ihr gestaltete Ordnungspolitik hatte wesentlichen Einfluß auf die wirtschaftlichen Prozesse und Verhaltensweisen im Zusammenhang mit dem Wohnungsbau und solche,

1) s. zu diesem Begriff die ausführliche Darstellung S. 46
2) Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, S. 54 f
3) Ersichtlich z. B. aus Schriften des Vereins für Socialpolitik, Bd. 94-97, Leipzig 1901

die dem Wohnungsbau vorangingen oder an ihn anknüpften. Dieser Einfluß ging über das hinaus, was sich als Gemeinsamkeit der Wirtschaftsgesinnung in der Kompromißformel und in allem wirtschaftlichen Handeln zeigte. Die Ordnungspolitik schuf besondere Bedingungen, die zusammen mit den sachlich gegebenen Schwierigkeiten, z.B. der rationellen Arbeitsvereinigung beim Bauvorgang, das Stagnieren der Entwicklung des Wohnungsbaues zu höherer Produktivität in einer Umgebung ständig ansteigender Industrialisierung förderte.

Die Zeit nach dem ersten Weltkrieg ist gekennzeichnet durch wechselnd starke Bemühungen des Staates, unter Anwendung ablaufspolitischer Maßnahmen die Folgen der beiden Weltkriege für die Wohnungsversorgung der Bevölkerung zu beseitigen. Ziele dieser Wohnungsbaupolitik waren die Beseitigung des quantitativen Defizits, das sich durch den Ausfall von Neubauzugängen während der Kriegsjahre und durch Kriegszerstörungen ergab und verstärkt wurde durch den Zustrom der Flüchtlinge und Umsiedler. Durch Kontingentierungs- und Preiskontrollmaßnahmen wurden die Förderungsmaßnahmen ergänzt, deren Ansatzpunkt nach beiden Kriegen die Finanzierung der Wohnungsbautätigkeit war. Die Situation des Kapitalmarktes nach den Kriegen machte eine Unterstützung bei der Beschaffung der Finanzierungsmittel unbedingt erforderlich; die staatlichen Förderungsmaßnahmen gingen aber weit darüber hinaus, da sie durch Zinsverbilligung oder Zinssenkung auf Null das nur durch die Wirtschaftskrise 1930 unterbrochene kontinuierliche Ansteigen der Baukosten ausglichen. Dadurch konnten die Mieterhöhungen, die den Kostensteigerungen entsprochen hätten, zum großen Teil vermieden werden.

Nachdem quantitative Erhebungen erkennen lassen, daß die Lücke zwischen der Anzahl der Haushalte (als Bedarfsträger) und der Anzahl der vorhandenen Wohnungen im Laufe der nächsten Jahre geschlossen werden kann, ergibt sich die Frage, ob damit das Ziel der Wohnungsbaupolitik erreicht ist. Als Zustimmung zu dieser Frage kann die Absicht aufgefaßt werden, die Wohnungszwangswirtschaft stufenweise abzubauen und Subventionen in absehbarer Zeit nur noch nach sozialpolitischen Gesichtspunkten in der Form von Zuschüssen zu den Mieten an besonders einkommensschwache Haushalte zu vergeben. Die Wohnungswirtschaft soll in die Marktwirtschaft überführt werden.

Eine Schwierigkeit auf diesem Wege ergibt sich aus der mangelnden Bereitschaft eines großen Teils der Bevölkerung, für die Wohnungsnutzung höhere

Anteile der für den Konsum bestimmten Einkommensbeträge auszugeben, als das bisher der Fall war. Deshalb werden kulturelle Bedürfnisse, die ihren Ausdruck im Wohnungsbedarf finden können, durch Güter der industriellen Massenproduktion befriedigt, d.h. es finden Substitutionsvorgänge statt, die erheblichen Einfluß auf die Lebensweise haben.

3. Die jetzige Situation des Wohnungswesens

Der Zustand eines relativen Überflusses der materiellen Güterversorgung ist typisch für die hochentwickelten Industrieländer. In gleicher Weise typisch ist es für die meisten dieser Länder, daß sich die Versorgung mit Wohnungen seit langem in einer kritischen Knappheitslage befindet, die in den meisten Ländern weitreichende und langanhaltende staatliche Interventionen erforderlich machte.

Die Divergenz zwischen der allgemeinen materiellen Güterversorgung einerseits und der Versorgung mit Wohnungen sowie dem Zustand unserer Städte und Siedlungen als wesentlicher Teil unserer kulturwirksamen Umwelt und als materieller Ausdruck unserer Lebenskultur andererseits, sind seit langem mit wechselnder Intensität Gegenstand kritischer Untersuchungen, die in der allgemeinen Frage nach dem Beurteilungsmaßstab für die Zusammensetzung, d.h. die Qualität des Sozialproduktes, enthalten sind [1].

Die Wohnung als wirtschaftliches Gut unterscheidet sich von allen übrigen wirtschaftlichen Gütern durch seine besondere Langlebigkeit. Bei einem Vergleich mit anderen Gebrauchsgütern ist bei den meisten festzustellen, daß im Regelfall die durch Abnutzung oder Verschleiß bestimmte Lebensdauer größer ist, als die tatsächliche Nutzungsdauer. Das ist auf dem Gebiet der Wohnungsnutzung nicht der Fall; der Anteil der Slum-Wohnungen läßt vielmehr den Schluß zu, daß das Gebrauchsgut Wohnung bis zum Ende seiner substantiellen Lebensdauer genutzt wird. Von wesentlicher Bedeutung für die Größe des Unterschiedes zwischen der möglichen und der tatsächlichen Nutzungsdauer einzelner Güter scheint die Produktivität des jeweiligen Herstellungsbereiches zu sein, die über die Herstellungskosten den Aufwand für den Ersatz eines älteren Gebrauchsgutes durch ein neues bestimmt.

Mit dem Begriff der Langlebigkeit ist der analytische Ansatzpunkt für die Untersuchung der Frage der Qualität der Wohnungsversorgung gegeben. Daß die Ziele der Prozeßpolitik für das Wohnungswesen erreicht sind und zukünftige Wohnungspolitik sich im wesentlichen auf Ordnungsfunktionen und spezielle Maßnahmen, wie die Förderung der Eigentumsbildung, zu beschränken brauche, kann danach nicht angenommen werden.

---

1) Weißer, Die Überwindung des Oekonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, passim

Die Qualität der Versorgung mit Wohnraum - eine sehr komplexe Erscheinung, die u. a. Größe, Schnitt, Ausstattung und Lage (unter dem Gesichtspunkt der Umgebung und dem der Entfernung) umfaßt - läßt sich durch das Alter einzelner Gebäude oder Gebäudegruppen ermitteln. Jedes dieser Gebäude verkörpert noch nach hundert Jahren die zur Zeit seiner Errichtung gültigen Zielsetzungen der Wohnungspolitik und die gültigen Vorstellungen von der Zumutbarkeit oder Angemessenheit eines Angebotes von Wohnraum. Die Wirksamkeit der Reaktion der Produzenten und der sie überwachenden staatlichen Organe auf soziale und kulturelle Wandlungen beschränkte sich bisher mit sehr geringen Ausnahmen auf die jeweiligen Neubauzugänge. Der Annahme, daß das Alter einer Wohnung wesentlicher Maßstab ihrer Qualität ist, widerspricht nicht die Erscheinung, daß in Zeiten großen quantitativen Fehlbedarfs Wohnungen bereitwillig Abnahme fanden, die einen Kompromiß zwischen zeitgemäßer Wohnungsversorgung und der Notwendigkeit, den Mindestbedarf zu befriedigen, verkörperten. Diese Wohnungsbauten können als von vornherein mit einer geringeren Existenzerwartung bzw. einer Erwartung schnellerer qualitativer Entwertung belastet angesehen werden. Die Tatsache, daß derartige Wohnungen zur Zeit ihrer Errichtung akzeptiert wurden, hat keinen Einfluß auf diese Annahme. Es ist dagegen von Interesse für unsere weiteren Überlegungen, wenn derartige Wohnungen auch weiterhin akzeptiert werden.

Die jetzige nicht optimale Situation der Wohnungsversorgung eines größeren Teils der deutschen Bevölkerung und die zu erwartende Entwicklungstendenz der Vergrößerung des hinsichtlich seiner Funktionsfähigkeit unter gewandelten soziokulturellen Bedingungen entwerteten Anteils des Wohnungsbestandes gegenüber den "zeitgemäßen" Neubauten erhalten ihre Bedeutung durch weitere Annahmen.

Einmal wird unterstellt, daß die Baukosten in Zukunft relativ stärker steigen werden als die Geldeinkommen. Diese Entwicklung wäre typisch für die Bauwirtschaft mit ihrer jetzigen Struktur als überwiegend tertiärer Produktionsbereich [1), 2)].

Zum anderen wird angenommen, daß die aktive Wohnungsbaupolitik des Staates eingestellt wird, weil mit den quantitativen Zielen der Ablaufspolitik die "Förderung von Leerwohnungsziffern" nicht vereinbar ist und

---

1) Fourastie, Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts, S. 98 ff

2) von Lucadou, Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes, passim

weiterhin, daß der Zwangserwerb alter Gebäude unter ihrem Ertragswert bzw. dem arithmetischen Mittel von Sach- und Ertragswert zum Zwecke des Abrisses unvereinbar mit Wirtschaftsverfassung und Rechtsordnung ist.

Der einzige Weg des Staates, zu einer Erneuerung unserer Großstädte zu gelangen, wäre tatsächlich der Erwerb von Gebäuden zu einem aus Sach- und Ertragswert ermittelten Wert, d.h. mit einem Aufwand, gegen dessen Höhe sich erhebliche Widerstände ergeben werden, nicht zuletzt der Bevölkerungsteile, die billige Wohnungen durch die Sanierungsmaßnahmen verlieren und in Zukunft höhere Aufwendungen zu tragen hätten. Der Umfang unter solchen Voraussetzungen betriebener Stadterneuerungsmaßnahmen wird sich auf die Beseitigung der gröbsten Mißstände beschränken müssen.

4. Die Substitution der Wohnungsnutzung höherer Qualität

Unter den angenommenen Voraussetzungen, insbesondere der des relativ stärkeren Anstiegs der Baukosten als der Geldeinkommen, wird die im folgenden darzustellende Neigung zur Substitution der Nutzung von Wohnungen besserer Qualität durch andere, industriell produzierte Konsumgüter, für die im Verhältnis zur Entwicklung der Geldeinkommen ein relatives Sinken der Preise (u. U. unter Berücksichtigung ihrer steigenden Qualität) zu erwarten ist, weiterhin Bedeutung behalten. Diese Erwartung entspricht der Wahlhandlungstheorie, die bei einer gegebenen Bedarfskonstellation, ausgedrückt durch Indifferenzkurvensysteme mit verschiedenen Ophelimitätsindices und gegebener Einkommenshöhe, im Falle der Erhöhung des Preises eines Gutes durch die Verlagerung der Bilanzgeraden des Haushaltes, eine Substitution des teurer gewordenen Gutes durch das gleichteuer gebliebene Gut annimmt. Mit der Änderung der Güterpreise wird eine Änderung der Ophelimität durch Verschiebung der Bilanzgeraden des Haushaltes erfolgen [1].

Die Indifferenzkurve ist eine hyperbelförmige Kurve, deren Verlauf die verschiedenen Punkte der Güterkombinationen darstellt, die im Urteil des Verbrauchers gleichwertig sind. In der Indifferenzkurventheorie ist Ophelimität der Grad des Nutzens, den bestimmte Mengenkombinationen verschiedener Güter dem Verbraucher gewähren. Die Ophelimität der Güterversorgung wird also nur durch die Gütermengen bestimmt, deren Mengenverhältnis zueinander bei gegebener Konsumsumme und gegebener Bedürfnisstruktur durch die Preise dieser Güter bestimmt wird.

Die Wahlhandlungstheorie stellt dar, wie durch Preisänderungen der Vorgang der Substitution ausgelöst wird, und daß eine größere Menge von Gütern wegen der größeren Stärke der durch diese vermittelten Erlebnisintensität einen eigenständigen Wert darstellt. Sie bietet keine Möglichkeit, zu beantworten, welche Güterkombinationen allein nach der Bedürfnisstruktur ohne Einfluß der Preisrelationen im Urteil der Verbraucher als optimal gelten, weil für die Wahlhandlungstheorie diese Frage gar nicht existiert.

"Die Wahlhandlungstheorie gibt uns im Indifferenzkurvensystem des Haushaltes den quantitativen Ausdruck für seine Bedürfnisstruktur. An die Stelle des Ausdrucks "bei gegebener Bedürfnisstruktur" können wir

1) Schneider, Einführung in die Wirtschaftstheorie, S. 13 ff

jetzt den Ausdruck setzen: bei gegebener Indifferenzkurve [1]. Das für die Gesamtheit der Bedürfnisse strukturierende Element sind in der Wahlhandlungstheorie demnach aber die Güterpreise, denn sie bestimmen die Mengenanteile der verschiedenen Güter bei einem durch die Konsumsumme bestimmten Versorgungsniveau (Ophelimität). Die Bedarfsstruktur als von den Güterpreisen unabhängige und durch menschliche Vitalabläufe [2] bestimmte Größe ist demnach in der Wahlhandlungstheorie nicht berücksichtigt.

Die Handlungen, die zur Wahl bestimmter Mengenkombinationen von Gütern führen, sind nach der Wahlhandlungstheorie abhängig

1. von den Güterpreisen und
2. von der Bedürfnisstruktur.

Unabhängig davon dürfte nach bestimmten qualitativen Normen eine optimale Mengenkombination verschiedener Güter bestimmbar sein. Für das Grundbedürfnis der Ernährung z.B. läßt sich dieser Punkt durch die Ernährungslehren der modernen Medizin mit einiger Genauigkeit bestimmen, wenn man die Steigerung der Lebenserwartung als allgemeinverbindliches Ziel anerkennt. Bei isolierten elementaren Vitalabläufen wird die optimale Kombination von Mitteln zur Befriedigung von Bedürfnissen gleich welcher Art verhältnismäßig leicht bestimmbar sein. Diese Notwendigkeit der Ergänzung von Befriedigungsmitteln ist die Erscheinung der Komplementarität.

Eine generelle Möglichkeit, die Erscheinung der Substitutionalität gegen die der Komplementarität, d.h. einer hypothetischen optimalen Kombination verschiedener Arten, Qualitäten und Mengen von Gütern (ceteris paribus) abzugrenzen, besteht offenbar nicht. In unserem Fall berührt dieses Abgrenzungsproblem die Frage der Sättigung des Bedarfs an industriellen Gütern, die nicht zu beantworten ist. Aus diesem Grunde ist aber die Festlegung wirtschaftspolitischer Ziele, die sich auf eine Harmonisierung der Güterversorgung richten, um so die Lebensweise breiter Bevölkerungskreise zu beeinflussen, nicht unmöglich geworden. Es wird im folgenden zu zeigen sein, daß zwar nicht die Bestimmung des Optimums der komplementären Versorgung, sondern das Bestehen einer starken Unausgeglichenheit der Versorgung zu dem Kriterium der Zielbestimmung führt.

---

1) Schneider a.a.O. S. 17

2) s. S. 91 oben

Dabei lassen sich hilfsweise Kriterien aufstellen, die der Bestimmung des Ungleichgewichtes dienen, wie das im folgenden zu nennende Qualitätsgefälle. Das Ungleichgewicht der Versorgung mit Gütern und Leistungen kann daneben durch seine Evidenz zum Kriterium für Zielbestimmungen werden.

Wendet man diese Überlegungen auf die Wahlhandlungstheorie an, so ergibt sich folgendes: Bei gegebener Konsumsumme und gegebenen Güterpreisen läßt sich eine Gütermengenkombination höchstmöglicher Ophelimität (modelltheoretisch dargestellt durch den Berührungspunkt der Bilanzgeraden mit einer Indifferenzkurve) ermitteln. Die Differenz zwischen diesem Punkt und dem Punkt einer sich nach qualitativen Normen ergebenden Kombination von Gütermengen und Güterqualitäten wird durch die Relation der Güterpreise zueinander bestimmt. Beide Punkte decken sich nur im Idealfall. Sofern die Größe dieser Differenz zu bestimmen wäre, würde sie das Maß der bestehenden Diskrepanz zwischen Quantität und Qualität der Versorgung sein. Wegen der oben genannten Gründe ist es nicht möglich, die optimale mengen- und qualitätsmäßige Kombination zu bestimmen, die im Vergleich zum Punkt höchster Ophelimität, welcher bei aller Realitätsferne modell-theoretisch bestimmbar ist, rein hypothetischen Charakter hat. Da für das Problem der Zielbestimmung der Wohnungsbaupolitik die Frage der optimalen Wohnungsversorgung innerhalb der gesamten Versorgung mit Gütern und Leistungen von Bedeutung ist, kann die Wahlhandlungstheorie, der hier der Begriff der optimalen Güterkombination nach qualitativen Normen gegenübergestellt wurde, nur als abstraktes Erklärungsprinzip der in dieser Arbeit zu behandelnden Problematik angesehen werden.

Damit bleibt die Frage ungelöst, weshalb eine höhere Ophelimität durch die Wirkung von Preisunterschieden in der Einschätzung der Konsumenten den Vorzug vor der optimalen Kombination von Mengen oder Qualitäten verschiedener Güter hat, wenn wir die relative Senkung der Preise für Industriegüter bei relativer Konstanz der Mietpreise für moderne Wohnungen bestimmter Größe annehmen. Entsprechendes gilt, wenn für einen relativ konstanten Teil des Geldeinkommens eine größere Zahl artverschiedener Konsumgüter erworben werden kann.

Die starke Neigung zu einer Substitution der Wohnungsqualität durch Güter der industriellen Produktion ist als eine Erfahrung hinzunehmen, die zu erklären nicht möglich ist. Die Folge dieser Substitution ist das

Akzeptieren alter und schlechter Wohnungen sowie solcher Neubauwohnungen, die zwar im wesentlichen den qualitativen Ansprüchen heutigen Wohnens entsprechen, aber z.B. zu klein sind.

Dieser Vorgang erhält dadurch seine besondere Bedeutung, daß seit dem Wirken der Wohnungsreformer, d.h. seit etwa hundert Jahren, der Zustand unserer Großstädte als schädlich für die Lebensweise der Stadtbevölkerung, als monströse Abnormität und pathologisches Produkt, gilt [1]. Die hier zu Tage tretende Kluft und damit die Bedeutung relativer Preisänderungen für die Wohnungsnutzung und für andere Konsumgüter ist das besondere Problem dieser Arbeit.

Die zu fordernde Anpassungsfähigkeit des Wohnungsbaues an die sich wandelnden soziokulturellen Gegebenheiten setzt daher eine Relation der Preise für Konsumgüter und Wohnungsnutzung voraus, die nicht zu einer Substitution qualitativ besserer Wohnungen durch Konsumgüter führt, d.h. bei optimaler Anpassungsfähigkeit des Wohnungsbaues muß die Güterkombination höchster Ophelimität identisch mit der optimalen Kombination der Güter nach ihren Arten, Mengen und Qualitäten sein.

Ob eine positive empirische Bestimmung der optimalen Güterkombination möglich ist, sei dahingestellt. Zur Lösung dieser Frage bietet sich folgende Überlegung an: Wenn sich auch die Optima der Mengen und Qualitäten der einzelnen Güter nicht bestimmen lassen, so können doch die gegebenen durchschnittlichen Verbrauchsgewohnheiten als Maß für die Versorgung mit dem Gebrauchsgut dienen, dessen Optimum zu bestimmen ist. Die Maßfunktion der allgemeinen durchschnittlichen Versorgung besteht darin, daß das Auftreten neuer Güter, die Entwicklung der Güterpreise, der Umfang der Versorgung mit diesen Gütern und ihren Qualitätsvarianten und - soweit festzustellen - der Grad der Sättigung der Versorgung mit einzelnen Gütern in Beziehung gesetzt wird zu den entsprechenden Daten für das zu untersuchende Gut.

Besondere Bedeutung kommt bei diesem Vergleich der Anzahl von Qualitätsvarianten zu, die beiderseits eines Einkommensdurchschnitts je nach der durch das Einkommen erreichbaren Ophelimität verwendet werden. Sofern dieses "Qualitätsgefälle" z.B. bei der Versorgung mit Kraftfahrzeugen (wie in den USA), mit Elektrogeräten, mit Kleidung u.a. kleiner

---

1) Röpke, Civitas Humana, S. 282

wird, läßt das auf den Grad der Sättigung schließen.

Der Vergleich der Entwicklung der relativen Güterpreise (relativ unter Berücksichtigung der Entwicklung der Geldeinkommen) erklärt die Substitutionsvorgänge, die den Gebrauch geringwertiger Qualitäten kompensiert haben.

Wenn wir jetzt zurückgreifen auf die Dauerhaftigkeit des Konsumgutes Wohnung als dem analytischen Ansatzpunkt für die Bestimmung der Qualität der Wohnungsnutzung und das Alter der Wohnung als wesentliches Qualitätsmerkmal auffassen, so ist das Qualitätsgefälle der Wohnungsnutzung durch den Anteil von Wohnungen verschiedenen Alters bestimmt. Die Qualitätsunterschiede ergeben sich aus der unterschiedlichen Eignung einer Wohnung, die für die Zwecke und Lebensbedingungen der Zeit ihrer Errichtung gebaut wurde, für die Zwecke und Lebensbedingungen späterer Zeiträume ihrer Nutzung.

Das Qualitätsgefälle hat natürlich auch zeittypische Qualitätsunterschiede zu berücksichtigen. Dabei werden sich Qualitätsgleichheiten bei Wohnungen verschiedenen Alters ergeben können, etwa in der Weise, daß Wohnungen, die vor dreißig Jahren errichtet wurden und dem Standard mittlerer Einkommensbezieher entsprachen, jetzt als Standard der Bezieher kleiner Einkommen gelten. Vergleiche dieser Art sind aber sehr schwierig, weil sie letztlich alle Qualitätsmerkmale, deren Gültigkeit sich aber unterschiedlich entwickelt, erfassen müssen.

Die theoretische Annahme, daß die Qualität der Wohnungen eine Funktion des Lebensalters der Wohnungen ist, kann ungeachtet dessen aufrechterhalten bleiben. Eine nicht optimale Wohnungsversorgung kann, wie schon angedeutet, darin bestehen, daß eine Befriedigung des Wohnungsbedarfs durch Qualitätsvarianten von Neubauwohnungen erfolgt, die im Urteil der Nachfragenden eine volle Substituierbarkeit durch ältere Wohnungen besitzen, weil diese hinsichtlich einiger Qualitätsmerkmale überlegen (etwa Größe, Schallisolierung), hinsichtlich anderer (etwa Ausstattung, Grundriß) unterlegen sind. Die Annahme des Vorliegens eines großen Qualitätsgefälles bleibt davon ebenfalls unberührt. Es ist auch die Folge eines Substitutionsvorganges, wenn eine Neubauwohnung überbelegt ist, d.h. unter Berücksichtigung ihrer Größe und Raumzahl für die Wohnzwecke eines Haushaltes von zwei Personen besser geeignet ist, als für einen Haushalt von vier Personen, der sie jetzt bewohnt, um die Ausgaben für eine

größere Wohnung anders zu verwenden. Es ist anzunehmen und entspricht den Beobachtungen, die in der Praxis zu machen sind, daß sich ein derartiger Vierpersonenhaushalt bei der Alternative, in der bisherigen Altbauwohnung, die weder Bad noch Zentralheizung aufweist, wohnen zu bleiben oder in eine modern ausgestattete gleich große Neubauwohnung umzuziehen, für die eine höhere Miete zu zahlen wäre, für das Wohnenbleiben in der Altbauwohnung entscheiden, oder, bei hoher Wertschätzung einer modernen Ausstattung, eine kleinere Neubauwohnung mit gleichhoher Miete wählen würde.

5. Beurteilungsmöglichkeiten der Wohnungsversorgung

Die Feststellung, daß das Qualitätsgefälle bei der Wohnungsnutzung im Verhältnis zu anderen Konsumbereichen, insbesondere bei einem Vergleich verschiedener Volkswirtschaften ähnlichen Typs, außerordentlich groß ist, bedeutet noch nicht, daß dadurch eo ipso das Ziel zukünftiger Wohnungspolitik die Beseitigung dieses Zustandes sein muß, auch dann nicht, wenn sie sich mit den Urteilen deckt, die die Unzulänglichkeit der Wohnungsversorgung insbesondere in den Großstädten als evident bezeichnen. Bei derartigen Urteilen handelt es sich wissenschaftstheoretisch um Akte des Verstehens, die trotz ihrer Allgemeinheit noch keinen Beweischarakter haben, sondern als Hypothesen überprüft werden müssen. Von ihrer Relevanz sind die sich anschließenden Forschungsergebnisse weitgehend abhängig [1].

Bis zum empirischen Nachweis der "Feststellung" der außerordentlichen Größe des Qualitätsgefälles bei der Wohnungsversorgung handelt es sich also hier um eine Hypothese, von der aber jetzt angenommen werden kann, daß sie durch die Übereinstimmung mit der (hypothetischen) Beurteilung der Wohnungsversorgung [2] bestätigt wird.

Bei diesem Stand der Überlegungen ist es erforderlich zu prüfen, welche Bedeutung die bisherigen Feststellungen für eine Objektivierung der Zielsetzung der Wohnungsbaupolitik haben können.

Es erscheint zweckmäßig zu prüfen, ob die Erscheinungen im Bereich des Wohnungswesens "normal" sind oder nicht.

Da die Endziele jeden wirtschaftlichen Verhaltens menschliche Bedürfnisse sind, d.h. metaoekonomische Erscheinungen, ist als Bezugsgröße der soziokulturelle Gesamtbereich zu wählen. Die sich aus dieser Wahl ergebende Gefahr zu genereller und dadurch wertloser Aussagen ist bei methodischem Vorgehen vermeidbar.

Einen Weg dazu weist Durkheim mit seinen "Regeln der soziologischen Methode". Er geht davon aus, daß die Allgemeinheit von Erscheinungen, in unserem Falle des Qualitätsgefälles der Wohnungsversorgung, die durch Beobachtung festgestellt worden ist, auf die Bedingungen hin zu überprüfen

---

1) Scheuch, Methoden, S. 186

2) z.B. schon durch die Wohnungsreformer Ende des vorigen Jahrhunderts

ist, die in der Vergangenheit diese Allgemeinheit herbeigeführt haben. Es ist dann zu untersuchen, ob diese Bedingungen gegenwärtig noch gegeben sind, oder ob sie sich im Gegenteil geändert haben. Im ersten Falle ist die Erscheinung als normal zu behandeln, im zweiten ist ihr dieser Charakter abzusprechen [1].

"Um z.B. zu entscheiden, ob der gegenwärtige wirtschaftliche Zustand der europäischen Staaten, welchen der Mangel an Organisation charakterisiert[2], etwas Normales sei oder nicht, wird man danach suchen, was diesem Zustand in der Vergangenheit zur Entstehung verholfen hat. Sind diese Bedingungen noch die gleichen wie jene, unter denen unsere heutigen Gesellschaften leben, dann heißt das, daß diese Lage normal ist, trotz aller Proteste, die sie hervorruft. Ergibt sich aber im Gegenteil, daß sie mit jener altertümlichen sozialen Struktur zusammenhängt, die ich an anderer Stelle als segmentäre bezeichnet habe und die, nachdem sie lange Zeit das eigentliche Gerüst der Gesellschaften gebildet hat, ihrem Aussterben entgegengeht, so wird man schließen können, daß sie heute einen krankhaften Zustand darstellt, so allgemein sie auch sein möge. Nach derselben Methode müssen alle strittigen Fragen dieser Art entschieden werden [3]".

"Ein soziales Phänomen kann also im Gesamtbereiche einer Gattung fortdauern, trotzdem es den Forderungen der Lage nicht mehr entspricht. Es zeigt dann nur mehr den Schein des Normalcharakters; denn die Allgemeinheit, die es zur Schau trägt, ist nicht mehr als eine trügerische Etikette, da sie sich nur durch die blinde Macht der Gewohnheit behauptet und kein Anzeichen mehr dafür ist, daß die beobachtete Erscheinung mit den allgemeinen Existenzbedingungen des Kollektivs eng verbunden ist [4]".

Die Bedeutung der von Durkheim empfohlenen Methode besteht in der Wahl des gegebenen Strukturtyps als Bezugsrahmen für die Erklärung sozialer Erscheinungen. Urteile, die sich so ergeben, sind werturteilsfrei. Sie bezeichnen Erscheinungen als normal (allgemein) und damit als akzeptabel bzw. umgekehrt. Der Begriff des Normalen dient bei den weiteren Überlegungen zur Ableitung des Begriffes des objektiven Bedarfes. Durch Ein-

---

1) Durkheim, Regeln der soziologischen Methode, S. 150 ff
2) Das zitierte Buch Durkheims erschien erstmalig 1895
3) Durkheim a.a.O. S. 153
4) Durkheim a.a.O. S. 152

beziehung kultursoziologischer Annahmen in unsere Überlegungen ist die so zu sehende Normalität (Objektivität) der Bedarfsdeckung eine Notwendigkeit.

6. Urteilsmöglichkeiten nach der Theorie der Wirtschaftspolitik

Durkheims Methode der Beurteilung sozialer Erscheinungen ist geeignet, auch auf Erscheinungen der vorliegenden Art angewendet zu werden, umso mehr, als in der Theorie der Wirtschaftspolitik die Erfassung der metaoekonomischen Bereiche der Endzwecke jeden wirtschaftlichen Handelns bis jetzt keine allgemeinverbindliche Lösung gefunden hat. Max Webers Normen lassen für die wissenschaftliche Bestimmungsmöglichkeit wirtschaftspolitischer Ziele als wissenschaftslegitim nur

1. den Mittelnachweis bei gegebenen Zwecken,
2. den Hinweis auf unvermeidbare Nebenerfolge,
3. die logische Analyse der fundierenden Wertelemente

gelten [1]. Von vielen Wissenschaftlern wurden diese Normen als Beschränkung der Kompetenzen der Wirtschaftswissenschaft abgelehnt und es wurde angestrebt, zu einer begrifflichen Lösung des Problems einer wissenschaftlich objektivierten Zielbestimmung zu gelangen.

Dabei scheinen allerdings Urteile nach Art der Logik in ihrer Bedeutung für die Wirtschaftswissenschaft unterschätzt worden zu sein. Es scheint kein Widerspruch zu sein, die Kompetenz zu nur logisch-analytischen Urteilen über Zielsetzungen auszudehnen auf ebensolche Urteile über Situationen, die Voraussetzung für die Zielbestimmung sind.

Die Überlegungen der Wissenschaftler, die Webers Normen als zu eng ansahen, gingen - wie übrigens auch Webers eigene Überlegungen - von Versuchen einer Einordnung der Wirtschaft in den kulturellen Gesamtzusammenhang und dessen begrifflicher Erfassung aus. Das Ergebnis waren kategoriale Begriffssysteme [2], die, wie etwa bei Sombart [3] und Spiethoff [4], den Wesensgehalt der Wirtschaft in Bestandteilen oder Merkmalsgruppen sahen. Diese Faktoren oder Elemente, wie z.B. die Wirtschaftsgesinnung, Wirtschaftsordnung oder die Technik, wiesen auf die Verknüpfung mit anderen Kulturbereichen ausdrücklich hin.

Bei der Untersuchung der methodischen Fragen dieser Arbeit erschien es

---

1) Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre, S. 470 ff
2) Stegmüller, Wissenschaftstheorie, S. 333 ff
3) Sombart, Die drei Nationaloekonomien, S. 184 ff u. S. 206 ff
4) Spiethoff, Die allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie, S. 76 ff

zweckmäßig, auf die wissenschaftstheoretischen Aspekte der Entwicklung theoretischer Begriffssysteme zurückzugreifen. Die für die Theorie der Wirtschaftspolitik die Grundlage bildenden Typen, Systeme, Formen oder Gestalten stellen danach die einfachste Form wissenschaftlicher Begriffe dar: sie sind klassifikatorische Begriffe[1]. Eine kompliziertere Art klassifikatorischer Begriffe stellt die Herausarbeitung von Strukturtypen dar. Die im Begriff Struktur zum Ausdruck gelangende Mehrdimensionalität verweist bereits auf die funktionale Beziehung innerhalb einer Struktur über die strukturbestimmenden Faktoren und die determinierte und determinierende Einordnung in einen Gesamtbereich[2]. Urteilsmöglichkeiten bieten klassifikatorische Begriffe nur im Zusammenhang mit den anschließend zu nennenden komparativen Begriffen, wenn das System oder die Struktur Vorziel und dementsprechend Maßstab für auf sie wirkende Maßnahmen ist. Es wird sich in diesen Fällen meist um die Realisierung von Zielsetzungen handeln, die auf den instrumentalen Charakter eines Systems oder einer Struktur hinzielen.

Neben den klassifikatorischen Begriffssystemen, die Voraussetzungen wissenschaftlicher Bearbeitung komplexer Bereiche sind, kennt die Wissenschaftstheorie komparative Begriffssysteme, die durch Relationsausdrücke wie "größer als ...", sowie außerdem quantitative Begriffssysteme, die durch Zahlenwerte Urteilsmöglichkeiten bieten[3].

Komparative Aussagen bieten auch klassifikatorische Systeme unter dem Aspekt der Entwicklung. Was bei Durkheim vorgezeichnet war, hat in den soziologischen Kulturtheorien seinen Ausdruck in den Begriffen des culture lead und culture lag[4] gefunden, die nur dann sinnvoll sind, wenn eine Vorstellung über das kulturell "Zeitgemäße" vorhanden ist, oder, in der Terminologie Durkheims, das Normale. Für die Soziologie ist die Bestimmung des Normalen als Maß für die Bestimmung des Pathologischen von zentraler Bedeutung. Im Falle der Wirtschaftswissenschaften scheint die inzwischen entwickelte Typenlehre [5], [5a] die Bestimmung des Normalen

---

1) Stegmüller a.a.O. S. 333
2) Thalheim, Aufriß einer volkswirtschaftlichen Strukturlehre, S. 464 ff
3) Stegmüller a.a.O. S. 333
4) Abbott, Qualität und Wettbewerb, S. 31
5) vor allem dann, wenn die Typisierung unter dem Gesichtspunkt der Struktur erfolgt ist,
5a) Thalheim a.a.O. S. 502

zu erleichtern. Da im vorliegenden Fall die Problematik gerade an die Entwicklung zur jetzigen typischen Form eines Industrielandes gebunden ist, sind dessen wesentliche Merkmale das für uns Allgemeine und Normale. Anders als in der Soziologie steht hier die Untersuchung des Anormalen, als das hypothetisch die Wohnungsversorgung bezeichnet wurde, im Mittelpunkt des Interesses.

Für Durkheim ist die Allgemeinheit, die normale Phänomene äußerlich kennzeichnet, selbst ein der Erklärung unterliegendes Phänomen, für das eine Erklärung zu suchen ist. "Die Eigenschaft der Erscheinung als einer normalen wird in der Tat noch weniger strittig sein, wenn bewiesen wird, daß das anfänglich entdeckte äußere Kennzeichen nicht nur scheinbar, sondern auch in der Natur der Dinge begründet ist" [1].

Es ist selbstverständlich, daß eine Umkehrung der Vorzeichen möglich ist, d.h. daß die Anormalität der Wohnungsversorgung, die hypothetisch angenommen wird, ebenfalls zu erklären ist. Ein solcher Nachweis "ist nicht nur der Kontrolle halber nützlich. ... Um ... in der Kenntnis des ursächlichen Zusammenhanges zu handeln, reicht das Wissen, was wir tun sollten, nicht aus, sondern warum wir es sollen, müssen wir wissen" [2]. Für das hier vorliegende Problem hat der Nachweis des ursächlichen Zusammenhangs die weitere Bedeutung, daß Beseitigung der Ursachen der anormalen Wohnungsversorgung ihre Kenntnis voraussetzt und daß der Nachweis der Möglichkeit ihrer Beseitigung ein letzter Beweis dafür ist, daß der jetzige Zustand nicht "in der Natur der Dinge begründet ist", und daher tatsächlich anormal ist.

Durkheims Begriff des Normalen soll ein allgemeiner Maßstab für eine wertfreie Beurteilung gesellschaftlicher Erscheinungen sein. Die Begriffsdefinition ging daher von der grundsätzlich anzunehmenden Interdependenz aller soziokulturellen Elemente bzw. Faktoren und ihrer Veränderungen aus.

Besondere Schwierigkeit bietet aber die für die praktische Arbeit vorzunehmende Definition des Begriffs des Normalen, d.h. dessen konkrete begriffliche Erklärung in Anbetrachtder Vielzahl der interdependenten Elemente und Faktoren, die in steter Veränderung begriffen sind. Eine konkrete Erklärung des Begriffes des Normalen muß Dominanten in dieser

1) Durkheim a.a.O. S. 150
2) Durkheim a.a.O. S. 151

Vielfalt aufzeigen, die durch die Interdependenzbeziehungen die Richtung der Veränderung der übrigen Elemente und Faktoren bestimmen. Für die vorliegende Arbeit werden als Dominanten in diesem Sinne die steigende Industrialisierung und Rationalisierung in wesentlichen Wirtschaftsbereichen angenommen.

Eine theoretische Bestätigung erfährt das methodische Vorgehen in dieser Arbeit auch durch das Begriffssystem, das Willeke zur Bestimmung wirtschaftspolitischer Ziele entwickelt hat. Da ein Vergleich allein der Begriffssysteme Durkheims und Willekes den Rahmen dieser Arbeit übersteigen würde, sei lediglich darauf hingewiesen, daß, abgesehen von den terminologischen Besonderheiten, der von Willeke verwendete Begriff der Strukturrichtigkeit eine starke Ähnlichkeit mit dem Begriff des Normalen bei Durkheim aufweist.

Die Grundziele wirtschaftlichen Handels sind nach Willekes Begriffswahl identisch mit

1. dem oekonomischen,
2. dem sozialen,
3. dem (staats-) politischen,
4. dem geistig-kulturellen Lebensbereich,

die untereinander in "Wertverknüpfung" stehen, bzw. - nach der hier gewählten Terminologie - interdependent sind [1]. Entsprechend der einleitenden Darstellung zur Frage der Methode dieser Arbeit können wir hier statt von Wertbereichen von Strukturen sprechen, wobei dahingestellt bleiben kann, ob die Aufzählung vollständig und die Differenzierung gerechtfertigt ist [2]. Übereinstimmend mit den bisherigen methodisch-theoretischen Ableitungen ist nach Willeke "die Zielwahl ... richtig und damit rational-wissenschaftlich abgeklärt, wenn ein Ziel bzw. die Ziele nach dem Grundsatz der Strukturrichtigkeit objektiviert sind, d.h. dem System der Grundziele nicht widersprechen, also jedes Ziel in grundsätzlicher Mitberücksichtigung der anderen lebensnotwendigen Grundziele gesetzt wird [3] ".

---

1) Willeke, Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen, S. 135

2) Nach der herrschenden Lehre können für den oekonomischen Bereich nur Vorziele gesetzt werden, Diese Überlegung, die darauf beruht, in der Oekonomie ein Verfahren mit Mitteln zu sehen, läßt sich ohne weiteres in das Begriffssystem Willekes einfügen.

3) Willeke a.a.O. S. 136

Aus dem allgemeinen Prinzip der Zielwahl entwickelt Willeke dann Regeln, die als Kriterien wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gelten sollen. Nach der Minimumsregel ist aus der Notwendigkeit der menschlich-oekonomischen Existenz völlig außerhalb jeder politisch-ideologischen Bestimmung ein gewisses Minimum an Gütern sicherzustellen neben einem Minimum an sozialen Ausgleichsleistungen, an politischen Sicherheitsgütern und geistig-kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten. Bis zur Erfüllung dieses gesellschaftlichen Existenzminimums haben subjektiv-politische Wertvorstellungen keine Verwirklichungsberechtigung [1]. Die Nichtbeachtung der oekonomischen und außeroekonomischen Minima durch politisch-weltanschaulich fundierte Zielsetzungen muß zu einem Absinken des Wertminimums führen, weil Zielsetzungen aus dem Bereich der Grundziele nicht realisiert werden konnten. Werden z.B. Zielsetzungen sozialer Art in ihrem Minimum nicht realisiert, so wird die Realisierung politischer Zielsetzungen gefährdet werden und umgekehrt. Der gesellschaftliche Status quo kann in Gefahr gebracht werden, wenn eine derartige Disproportionalität anhaltender Art ist. Eine sich im Existenzminimum befindende Gesellschaft wird wiederum bei einem Verstoß gegen die erforderliche Proportionierung in ihrer weiteren Entwicklung gehemmt [2].

Es besteht die Gefahr, daß die Gesellschaft durch eine derartige Disproportionalität auf das Existenzminimum herabgedrückt wird. Der Verstoß gegen die Proportionalität verschiedener Zielsetzungen ist die Folge der Fehlbewertung ihrer Zielsetzung, wobei es begrifflich gleichbedeutend ist, ob man Überbewertung oder Unterbewertung eines bestimmten Zieles annimmt. Es ist nur anzunehmen, daß Überbewertung dann erfolgt, wenn man sich nicht im Minimumsbereich befindet. Im Sinne des Minimumsgesetzes ist es, die Entwicklung des Lebensstandards von dem am geringsten entwickelten Wertbereich abhängig zu sehen [3].

Aus der Darstellung der Wertminimumsregel folgert Willeke, "daß im Sinne einer oekonomisch-wissenschaftlichen Bestimmung wirtschaftspolitischer Ziele, bevor weltanschaulich subjektive Wertvorstellungen in eigenständiger Form auf die wirtschaftspolitischen Ziele Einfluß nehmen dürfen, das volkswirtschaftliche Existenzminimum in wohl abzuwägender Proportionierung vorrangig verwirklicht werden muß" [4].

---

1) Willeke a.a.O. S. 136
2) Willeke a.a.O. S. 145 ff
3) Willeke a.a.O. S. 148
4) Willeke a.a.O. S. 148 f

Willeke verweist darauf, daß nicht exakt aufzuzeigen ist, wann die Minimumsgrenze erreicht oder gar überschritten wird. Es handelt sich bei seinen Regeln also zunächst nur um gedankliche, sogenannte ordinale Maßstäbe, nicht aber um unmittelbar anwendbare kardinale Beurteilungsmaßstäbe [1].

1) Willeke a.a.O. S. 149

7. Strukturtheoretische Ursachenanalyse

Eine Ursachenanalyse verweist auf die volkswirtschaftliche Strukturtheorie Thalheims[1]. Dieses Begriffssystem bietet die Möglichkeit des Erkennens einmal des Kulturbereiches Wirtschaft durch seine Strukturelemente[2], zum anderen der Determiniertheit dieser Struktur durch die strukturbestimmenden Faktoren[3] und der Wirkung dieser Struktur auf andere (auch als Strukturen zu begreifende) Kulturbereiche als Strukturbedingtheit oder Strukturgesetzlichkeit [4].

Dieses Begriffssystem enthält die Grundannahme der Interdependenz der Strukturelemente[5], die als Begriff des Funktionalismus das zu beweisende Ergebnis einer Kulturtheorie ist[6]. Unter anderem auch diese Übereinstimmung läßt es gerechtfertigt erscheinen, den Begriff der Struktur in einem weiteren Sinne als gedankliches Hilfsmittel zu verwenden, das die Abstrahierung von dem Wesensgehalt der die Zielsetzung in unserem Falle möglicherweise beeinflussenden anderen Kulturbereiche ermöglicht.

Der Begriff der Struktur läßt sich - wie das Beispiel der Soziologie zeigt - auf verschiedene Erscheinungskomplexe des sozialen und kulturellen Lebens anwenden. Die jeweils spezifischen Strukturelemente machen dann den Wesensgehalt der jeweiligen Struktur aus, die spezifischen strukturbesimmenden Faktoren und die spezifische Bedingtheit oder Gesetzlichkeit der Strukturwirksamkeit weisen auf die determinierte und determinierende Einfügung als Teil eines Ganzen hin.

Für die Beziehung zwischen einer Teilstruktur und der Struktur der Gesamtwirtschaft können dieselben Erklärungsprinzipien wie für die Beziehung zwischen Strukturen gleicher Ordnung angewandt werden. Eine Interpretationsmöglichkeit für diese formaltheoretische Annahme bietet der Hinweis einmal auf die Beziehung zwischen der Produktivität des Wohnungsbaues und der Lage der Wohnungsversorgung und zum anderen auf die Beziehung zwischen gegebenen Bauordnungen und der Organisation des Wohnungsbaues.

Die Untersuchung von Strukturelementen und -faktoren sowie der funktio-

---

1) Thalheim a.a.O. S. 464 ff
2) Thalheim a.a.O. S. 488
3) Thalheim a.a.O. S. 471
4) Thalheim a.a.O. S. 502
5) Thalheim a.a.O. S. 497 f
6) Malinowski, Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur

nalen Zusammenhänge im Bereich der Wohnungsproduktion führt zu folgenden Ergebnissen:

Die Langlebigkeit des Gebrauchsgutes Wohnung ist einmal technisch möglich, zum anderen

a) wirtschaftlich notwendig bzw.
b) wirtschaftlich bedingt.

Die wirtschaftliche Notwendigkeit der Langlebigkeit ist als eine direkte Funktion der Kosten der Wohnungsproduktion [1], die wirtschaftliche Bedingtheit als eine abgeleitete Funktion[2], aufzufassen. Die Höhe dieser Kosten ist durch die Produktivität des Herstellungsvorganges bestimmt, die Produktivität wiederum durch die Struktur des Produktionsbereiches.

Der Entwicklungsstand unserer Industrieländer kann strukturanalytisch dadurch charakterisiert werden, daß Gruppen von Wirtschaftsbereichen den technischen Fortschritt unterschiedlich aufgenommen und verarbeitet haben. Aus dieser Feststellung ergibt sich die Frage, ob es durch die Natur der jeweiligen Produkte oder Leistungen bestimmt ist, ob technischer Fortschritt als Hauptursache der Produktivitätssteigerung überhaupt wirksam werden kann. Diese Frage ist nur kasuistisch zu beantworten.

Eine Betrachtung der Wohnungsproduktion läßt den Schluß zu, daß strukturelle Gründe für den Grad der Produktivität von entscheidender Bedeutung sind und daß aus diesem Grunde der vor Jahrzehnten erhobenen Forderung nach Industrialisierung der Wohnungsproduktion bis jetzt im wesentlichen der Erfolg versagt geblieben ist.

Die graduell unterschiedliche Realisierung der Forderung nach Industrialisierung des Wohnungsbaues in verschiedenen Ländern mit etwa gleichen Bedingungen ist eine Bestätigung dafür, daß es nicht in der Natur der Wohnung als Produkt begründet ist, daß der Wohnungsbau eine so geringe Produktivität aufweist, sondern daß es strukturelle Ursachen sind, die sich aus früher gegebenen Bedingungen und den besonderen Entwicklungsstörungen durch die Folgen zweier Weltkriege erklären lassen, die verantwortlich für die Situation der Wohnungsversorgung und den Zustand unserer Städte sind.

1) weil bei gegebenem Mietniveau und sonstigen Aufwendungen verstärkte Abschreibungen zu Lasten der Eigenkapitalverzinsung gehen würden,
2) und zwar durch die mangelnde Bereitschaft eines großen Teils der Konsumenten, aus billigeren Altbauwohnungen in teurere Neubauwohnungen zu ziehen,

8. Das übergeordnete Zielprinzip

Als Summe der bisherigen Überlegungen ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die jetzige Situation der Wohnungsversorgung anormal ist. Das beweisen

1. die bisher gegebene permanente Notwendigkeit staatlicher Ablaufspolitik,

2. das insbesondere durch deren Einschränkung weiterhin zu erwartende Akzeptieren nicht zeitgemäßer und deshalb geringwertiger Wohnungen,

3. der Umstand, daß die Teilstruktur des Bereiches des Wohnungsbaues im Vergleich zu den dominierenden anderen Wirtschaftsbereichen als unentwickelt und rückständig zu bezeichnen ist,

4. die Feststellung, daß die durch die Teilstruktur des Bereiches des Wohnungsbaues bedingte niedrige Produktivität über die steigenden Preise für die Wohnungsnutzung die Ursache für die Substitution besserer Wohnungsversorgung durch Güter der industriellen Massenproduktion ist,

5. der Nachweis, daß die geringe Produktivität nicht in der Natur der Sache liegt, sondern sowohl technische Möglichkeiten für eine Entwicklung zu höherer Produktivität gegeben sind als auch erfahrungsgemäß die strukturellen Voraussetzungen dazu veränderbar sind.

Es ist die Annahme gerechtfertigt, daß die Schnelligkeit und das Ausmaß der permanenten sozialen und kulturellen Wandlungen zu einer ständig stärker werdenden Divergenz zwischen dem Anteil von Wohnungen und Siedlungsbereichen, die den sozialen und kulturellen Erfordernissen im funktionalen Sinne entsprechen, und den nicht optimalen geführt hat und in Zukunft noch führen wird. Es ergibt sich daraus die grundsätzliche Forderung nach einer Steigerung der Anpassungsfähigkeit des jeweiligen Wohnungsbestandes an die sich ändernden sozialen und kulturellen Verhältnisse.

Diese Forderung muß für alle in einem Zeitraum oder im Zeitverlauf möglichen Zielsetzungen metaoekonomischer Art die Bedeutung eines übergeordneten Zielprinzips haben. Die dieser Forderung zugrunde liegende

Grundannahme resultiert aus der Erfahrung der letzten hundert Jahre, die den Schluß rechtfertigt, daß unserer sozialen und kulturellen Entwicklung eine starke Dynamik innewohnt, die eine Änderung des jetzigen Zustandes sicher erscheinen läßt, ohne daß eine Prognose des neuen Zustandes möglich wäre. Selbst wenn das der Fall wäre, müßten die jetzt gebauten Wohnungen den jetzt gegebenen Bedingungen genügen .

Beide Annahmen, sowohl die der zur Zeit nicht optimalen Wohnungsversorgung, die nur zum geringeren Teil als Folge noch nicht überwundener Kriegsfolgen anzusehen ist, als auch die der weiteren Entwertung bestehender Wohnungen und Siedlungsgebiete vor Ablauf ihrer substantiellen Lebensdauer, haben durch ihre Evidenz den logischen Rang von Axiomen. Die nicht optimale Wohnungsversorgung ist darüber hinaus ständiger Anlaß der Diskussion über wohnungspolitische Zielsetzungen und weiterer quantitativ und qualitativ wirksamer staatlicher Interventionen. Da in Deutschland Diskussion und staatliche Maßnahmen überwiegend das durch die Kriegsfolgen bedingte quantitative Defizit zum Gegenstand haben mußten, hat die zweite unserer Annahmen nur wenig Beachtung gefunden.

9. Der Begriff der Strukturpolitik

Die Forderung, die Anpassungsfähigkeit zu steigern, muß nach den dargelegten Schlußfolgerungen zur Forderung einer Änderung der Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion führen. Die Interdependenz bzw. die funktionale Verbundenheit der Teile des soziokulturellen Ganzen schließt die Annahme aus, daß wirtschaftspolitische Maßnahmen strukturneutral sein können. Vor allem bei der Ordnungspolitik bis zum ersten Weltkrieg und der sich dadurch ausbildenden Struktur des Produktionsbereiches wird das sichtbar.

In seinem Beitrag zur Systematik der wirtschaftspolitischen Maßnahmen weist Tuchtfeldt auf die Schwierigkeit der Einordnung des Begriffes Struktur in die Zweiteilung der Instrumentengruppen in Ablaufspolitik - gerichtet auf quantitative Relationen - und Ordnungspolitik - gerichtet auf qualitative Relationen - hin [1].

Besondere Schwierigkeiten bereitet die Abgrenzung zum qualitativen Bereich der Ordnungspolitik, die auch hier als die Setzung von Daten für die rechtlich-soziale Ordnung, d.h. die Mitweltverhältnisse, und - darüber hinaus in unserem speziellen Fall - für die Umweltverhältnisse [2], verstanden werden soll. Es ist offensichtlich, daß diese beiden Begriffe auf Elemente der Struktur höchster Ordnung verweisen, die als in sich wiederum strukturiert gedacht werden können. Da die Wirtschaftsordnung zwar auch ein Element der Strukturen niederer Ordnung ist, aber deren Eigenart und Funktionen nur zum Teil bestimmt, ist eine Gleichsetzung der Begriffe Ordnung und Struktur nicht möglich.

Daneben weist Tuchtfeldt aber auch auf die Beeinflussung metaoekonomischer "Aggregatgrößen" [3], d.h. (in Relation zum Ganzen gesehen) Strukturelemente z. B. durch Maßnahmen der Finanzpolitik, also der Ablaufspolitik, hin.

Es kann daraus geschlossen werden, daß jede wirtschaftspolitische Maßnahme unabhängig vom Ansatzpunkt im Sachbereich und der Form der politischen Willensäußerung in verschieden starkem Maße auf die Struktur

---

1) Tuchtfeldt, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik, S. 63
2) Seraphim, Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik, S. 142
3) Tuchtfeldt a.a.O. S. 63

von Sachbereichen wirkt.

Die Prüfung der reaktiven Strukturwirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen weist auf die Webersche Norm wirtschaftswissenschaftlicher Urteile hinsichtlich der unvermeidbaren Nebenwirkungen dieser Maßnahmen hin. Die Unvermeidbarkeit von nicht erstrebten, unbeabsichtigten oder nicht vorherzusehenden Nebenwirkungen auf Strukturen verschiedener Ordnung und deren Entwicklung im Sinne einer Anpassung soll im Verlauf dieser Arbeit Beachtung finden, ohne daß es hier allerdings möglich wäre, den Umfang der stabilisierenden Wirkung der langjährigen Ablaufspolitik auf die Struktur des Produktionsbereiches näher darzustellen. Für die Beziehung zwischen Ablaufs- und Strukturpolitik ist für uns von größerer Bedeutung, daß sich die Ablaufspolitik in der Vergangenheit gegen die Symptome einer anormalen Struktur richtete und kaum gegen diese selbst.

Die Darstellung der reaktiven Strukturwirksamkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen als Nebenwirkung ermöglicht die Verwendung des Begriffspaares der Ordnungs- und Ablaufspolitik und die Zuordnung des Begriffes der Strukturpolitik. Als Strukturpolitik sollen im folgenden solche wirtschaftspolitische Maßnahmen bezeichnet werden, die auf die Änderung einer Struktur mit dem Ziel der Änderung der Funktionsfähigkeit dieses Strukturbereiches gerichtet sind. Dem Zweck dieser Arbeit entsprechend wird durch diese Definition der Begriff der Strukturpolitik insofern eingeschränkt, als Strukturpolitik nur als Mittel zur Realisierung wirtschaftlicher Ziele, nicht aber gesellschaftspolitischer oder anderer Ziele, angesehen wird.

Diese Zuordnung ist nicht als Dreiteilung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums anzusehen, sondern als eine graduelle Ordnung. Kriterien für die Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Ablaufspolitik sind

a) die angewendeten Mittel und Methoden
b) der Ansatzpunkt im Sachbereich (einzelne Strukturelemente oder deren Funktionen)

und c) die angestrebten Wirkungen.

Der Unterschied der Strukturpolitik zu den beiden anderen Arten der Wirtschaftspolitik besteht nur darin, daß die beabsichtigte Wirkung - in Analogie zum Vorgang eines Produktionsumweges - zu einer Steigerung der Funktionsfähigkeit einer Teilstruktur (als Vorziel und als Voraussetzung für die Erreichung wirtschaftspolitischer Endziele) führen soll.

10. Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Bei der vorliegenden Untersuchung ist davon auszugehen, daß wegen der engen Beziehung zwischen den Problemen des Wohnungsbaues und denen des Städtebaues eine Abgrenzung erforderlich ist. Dazu erscheint es zweckmäßig zu prüfen, welche Probleme den Bereichen des Wohnungsbaues und denen des Städtebaues gemeinsam sind, und welche Probleme spezieller Art sind.

Im technischen Sinne ist eine Siedlung oder Stadt eine Summierung von Gebäuden für Zwecke des Wohnens, der wirtschaftlichen Betätigung, der Kulturpflege u.a. Die Normen für die Zuordnung dieser Gebäude, Gebäudegruppen und Flächen in einer Siedlung oder Stadt ergeben sich aus den kulturellen und sozialen Erfordernissen, d.h. den notwendigen Funktionen von Siedlung und Stadt. Die Bewertungsmaßstäbe für das Funktionieren sind überwiegend metaoekonomischer Art, soweit wir konkrete Einzelfälle untersuchen. Das Ergebnis der vorliegenden Schlußfolgerungen ist die Formulierung eines Zielprinzips (der Forderung nach Steigerung der Anpassungsfähigkeit), das im konkreten Fall nur die Bedeutung hat, allen sonst denkbaren unterschiedlichen Zielsetzungen eine Bedingung vorzugeben. Die spezielle Problematik des Städtebaues, die darin besteht, Siedlungen und Städte als wesentlichen Teil unserer materiellen Lebenskultur und unserer sozial-kulturellen Umwelt zu gestalten, wird damit direkt nicht berührt.

Bei der Herausstellung dieses Zielprinzips wurde davon ausgegangen, daß eine Divergenz der zeitlichen Dauer der Gültigkeit städtebaulicher Gestaltungsmaximen und der substantiellen Lebensdauer der danach geschaffenen Bauten besteht. Diese Annahme gilt natürlich nicht nur für den Städtebau, sondern auch für den Wohnungsbau, d.h. das Funktionieren der Siedlung bzw. Stadt und der Wohnung entsprechend den gewandelten Kollektiv- und Individualbedürfnissen.

Die qualitativen Relationen zwischen Wohnungsbau und Städtebau sind also durch diese Abstrahierung von den speziellen Problemen des Städtebaues bei der Formulierung des allgemeinen und übergeordneten Zielprinzips berücksichtigt worden.

Die allgemeinen Probleme des Städtebaues, die den Wohnungsbau gleicherweise berühren, ergeben sich aus dem oben erwähnten summenmäßigen

und damit quantitativen Aspekt des Städtebaues. Sie gehören zu den Bereichen der Technik und der Wirtschaft und sind, dem Mittelcharakter dieser Bereiche entsprechend, für die Realisierung der Zielsetzungen der Wohnungsbau- und Städtebaupolitik von Bedeutung. Es genügt daher, später wegen der umfassenden Geltung dieser Probleme nur von Wohnungsbaupolitik zu sprechen.

Es ist zu unterscheiden zwischen Wohnungspolitik als allgemeinem und Wohnungsbaupolitik als speziellem Begriff. Der Begriff der Wohnungspolitik, der zuvor schon von dem der Städtebaupolitik abgegrenzt wurde, umfaßt die Begriffe der Wohnungsbestands- und der Wohnungsbaupolitik [1]. Die Wohnungsbestandspolitik muß als Ergänzung oder Ersatz der Wohnungsbaupolitik aufgefaßt werden, soweit sie nicht durch außeroekonomische Zielsetzungen bestimmt wird. Es erscheint daher in Anbetracht des erforderlichen theoretischen Abstandes von konkreten Problemen gerechtfertigt, auf die Wohnungsbestandspolitik nur in geringem Maße einzugehen.

Die vor allem für das deutsche Wohnungswesen typische Erscheinung, daß neben dem Bauunternehmer als dem eigentlichen Wohnungsproduzenten ein Wohnungsunternehmer existiert, der als Eigentümer das Nutzungsrecht an einer Wohnung vermietet, läßt es zweckmäßig erscheinen, wegen der engen funktionalen Beziehung zwischen beiden Arten von Unternehmern beim Wohnungsneubau, zusammenfassend von einem Bereich der Wohnungsproduktion zu sprechen.

Realer Bezugsbereich für diese Arbeit ist die Bundesrepublik Deutschland bzw. das frühere Deutsche Reich. Auf Erscheinungen im ausländischen Wohnungsbau ist nur verwiesen worden, um Tendenzen andersartiger oder fortgeschrittenerer Entwicklungen sichtbar zu machen.

Fragen der Baulandbeschaffung bzw. der Bodenpolitik, die einen selbständigen und umfangreichen Problemkreis bilden, können in ihrer Bedeutung für die Gestaltung der Mietpreise unabhängig von den hier behandelten Problemen dargestellt und zugeordnet werden.

---

1) Fischer-Dieskau, Wohnungspolitik, S. 1751

II. Die Probleme der Bestimmung der Ziele für die Wohnungsbaupolitik unter Berücksichtigung ihrer Nebenwirkungen

A Das Überwiegen ordnungspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik bis zum ersten Weltkrieg und ihre Nebenwirkungen

1. Der Einfluß des liberalen Eigentumsbegriffes

Nachdem das Mittelalter durch verbindliche Bauregeln vorbildliche städtebauliche Lösungen ermöglichte und in der Zeit des Merkantilismus Förderungsmaßnahmen der Fürsten auf eine Erweiterung oder Neugründung der Städte als Zentren der Wirtschaftskraft des Staates hinzielten, bestand in der Zeit der beginnenden Industrialisierung ein Vakuum wohnungsbaupolitischer Zielsetzung.

Für die bis zu Beginn des 19. Jahrhunderts reichende Entwicklung der staatlichen und kommunalen Wohnungsbaupolitik brachte die französische Revolution und der in ihr zum Ausdruck kommende geistige Umbruch die entscheidende Wendung. Für das Gebiet des Wohnungsbaues galt jetzt der Grundsatz der Baufreiheit [1]. Durch den Code Civil (1804) wurde das Eigentum als individuelles Herrschaftsrecht bestimmend für das Zivilrecht in Europa. Diese Freiheit des Eigentums war die Reaktion auf die mehrfach gestuften Obereigentumsrechte bisher privilegierter Stände. Nachdem die adligen und kirchlichen Herren aus ihren bevorrechtigten Stellungen vertrieben waren, bestanden seitens des liberal denkenden Besitzbürgertums der Städte starke Neigungen, die gewonnene Freiheit nicht an den Staat zu verlieren. Das Eigentum wurde daher als unbeschränkt definiert und damit die Bindung an Ordnungsregeln zugunsten der Allgemeinheit von vornherein ausgeschlossen. Soweit Ordnungsregeln notwendig eingeführt wurden, mußten erhebliche Widerstände überwunden werden. Die im Allgemeinen Landrecht für die Preußischen Staaten von 1794, § 65 und § 66, Teil I, Titel 8, festgelegte Norm [2]:

> "In der Regel ist jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt",

leitete in Preußen - und durch ähnliche Normen in den Zivilgesetzbüchern der übrigen deutschen und europäischen Staaten auch in diesen - ein

---

1) Kommentar zum Bundesbaugesetz, Einleitung, S. 4
2) Kommentar zum Bundesbaugesetz, Einleitung, S. 5

Jahrhundert des liberalen Wohnungs- und Städtebaues ein. Der einschränkende Nachsatz der oben genannten Bestimmung des ALR:

> "Doch soll zum Schaden oder Unsicherheit des gemeinen Wesens oder zur Verunstaltung der Städte oder öffentlichen Plätze kein Bau und keine Veränderung vorgenommen werden [1] "

fand bei der isolierenden Interpretation durch die den neuen Ideen verhafteten Grundeigentümer keine Beachtung mehr.

Der Beginn der Bildung der Industriestädte führte unter diesen Umständen bald zu chaotischen Verhältnissen der Wohnweise vor allem der unteren sozialen Schichten. Sehr bald taucht der Begriff der Wohnungsreform auf. Seine Anhänger wie Rodbertus, V. A. Huber u. a. strebten nach Lösungen der Wohnungsfrage im Sinne ethischer und humanitärer Zielsetzungen, die außerhalb des in Geltung stehenden liberalen Wirtschaftspinzips durch charitative Hilfeleistungen und Anregung von Selbsthilfemaßnahmen im Rahmen von Baugenossenschaften eine Linderung der Wohnungsnot erreichen sollten [2]. Die Wirkung dieser auf den Erfolg von Selbsthilfemaßnahmen rechnenden Reformbestrebungen war realiter gering. Im Jahre 1875 gab es 52 Baugenossenschaften, bis zum Jahre 1884 hatte sich ihre Zahl auf 33 verringert [3]. (1957:1720 im Bereich der Bundesrepublik und Westberlins, nicht gerechnet die Wohnungsbaugesellschaften) [4]. Für die spätere Wohnungspolitik waren die Reformbestrebungen aber bedeutsam: sie bereiteten den Boden für die im Zeitverlauf immer präziser formulierten Zielsetzungen vor, die schrittweise im jeweiligen Umfang der nach dem 1. Weltkrieg errichteten Neubauten realisiert werden konnten. Bis zum 1. Weltkrieg wurde die sogenannte Wohnungsfrage in immer stärkerem Maße Diskussionsgegenstand und Forschungsobjekt. Insbesondere der Verein für Socialpolitik und die in ihm organisierten Nationaloekonomen wie Schmoller nahmen sich ihrer gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Zusammenhang mit der von ihnen angestrebten Anpassung der liberalen Wirtschaftsordnung an die Forderung des sozialen Ausgleichs an [5].

Bemerkenswert scheint der Umstand zu sein, daß die Kritik an der Art der

---

1) Kommentar zum Bundesbaugesetz, Einleitung, S. 5
2) von Mangoldt, Wohnungsreform, S. 1760
3) Lütge, Wohnungswirtschaft, S. 264
4) Brecht, Wohnungs(bau)genossenschaften, S. 1667
5) Adolf Weber, Leitsätze zum Streit über die städtische Boden- und Wohnungsfrage, S. 131

Versorgung breiter Kreise der Stadtbevölkerung mit Wohnraum seit Beginn der Industrialisierung bis jetzt in Permanenz besteht, wenn sich auch die Setzungen wohnungswirtschaftlicher Vorziele als Ergebnis der jeweils vorgebrachten Kritik im Zeitverlauf geändert haben [1].

Die Unvereinbarkeit der liberalen Auffassung von der Unbeschränktheit des individuellen Eigentums mit den individuellen und kollektiven Bedürfnissen und den von ihnen ausgehenden Ansprüchen an Wohnung und Siedlung waren Anlaß für die ersten wohnungsreformerischen Bestrebungen. Ihr Ziel war die Sicherung sozialer Grundrechte, die man selbstverständlich zuerst in der Sicherung der physischen Existenz, aber auch in der Schaffung akzeptabler Umweltverhältnisse sah. Die Virulenz des liberalen Gedankengutes beschränkte anfangs die angewendeten Mittel auf solche, die zum Liberalismus in seiner extremen Frühform nicht in Widerspruch standen: die freiwillige charitative Hilfe und die freiwillige Selbsthilfe [2].

---

1) Bahrdt, Die moderne Großstadt, S. 12

2) von Mangoldt, a.a.O. S. 1760

2. Die Entwicklung ordnungspolitischer Normen

Bereich der Wohnungsbaupolitik wurde zuerst die Produktionsverfassung des Wohnungsbaues. Dieser Ordnungspolitik wurden Grenzen gesetzt durch die Beschränkung staatlicher Eingriffsmöglichkeiten zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Bei gewissen Unterschieden bestand Übereinstimmung in der Grundrichtung. Danach bestanden die Funktionen der Polizei lediglich in der Erhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit und in der Gefahrenabwendung (ALR § 10, II, 17)[1]. Der Staat griff durch die Polizei nicht gestaltend oder vorsorgend ein, sondern hatte die freie Selbstentfaltung des einzelnen und der bürgerlichen Gesellschaft zu sichern. Damit war vereinbar, der Polizei das Recht auf Festlegung des Verlaufs der Straßen und Lage der Plätze (Fluchtlinien)[2] zuzuerkennen, ihr weiter Befugnisse einzuräumen, Vorschriften gegen Sicherung vor Brand- und Einsturzgefahr zu erlassen (Begriff der Gefahrenabwendung, § 66, I, 8 ALR)[3].

Der Einfluß der historischen Rechtsschule[4], die die Anpassung des Rechtswesens an geänderte soziale und kulturelle Verhältnisse ablehnte und die Begriffe der Entwicklung und der Interdependenz einzelner Kulturbereiche ignorierte, führten zur Verwendung jahrhundertealter Ordnungsnormen. So beruhte z.B. in Berlin die Bauordnung um 1850 im wesentlichen auf der Bauordnung von 1641[5]. Diese geistesgeschichtliche Erscheinung, die hier in der extremsten Form der Ignorierung der Interdependenz sich unterschiedlich entwickelnder Kulturbereiche auftritt, verdient besondere Beachtung.

Neben der Festlegung der Verkehrsflächen, der Gefahrenabwendung gegen Brand und Einsturz, wurden Sicherungsmaßnahmen gegen Epidemien Teil des Aufgabengebietes der öffentlichen Hand. Der eigentlichen Stadtplanung wurden durch Eingriffsmöglichkeiten in die individuellen Eigentumsrechte, z.B. durch das Fluchtliniengesetz von 1875[6], durch Enteignungs- und Umlegungsgesetze u.a.[7] in der Zeit bis zum 1. Weltkrieg gegen den

---

1) Kommentar zum Bundesbaugesetz S. 5

2) Godek, Das Bau-, Boden- und Wohnungsrecht des Landes Berlin, S. 26 ff

3), 4), 5), Kommentar zum Bundesbaugesetz S. 6

6) Gesetz betr. die Anlegung und Veränderung von Straßen und Plätzen in Städten und ländlichen Ortschaften vom 2.7.1875 (i.d.F. des Art. I des Wohnungsgesetzes v. 28.3.1918), Godek a.a.O. S. 228

7) Kommentar zum Bundesbaugesetz, S. 6

häufig starken Widerstand der Grundeigentümer brauchbare Instrumente gegeben, die die Durchsetzung der geltenden städtebaulichen Grundsätze ermöglichten.

Als Folge der Organisation des Wohnungsbaues, die später noch darzustellen ist, ergab sich die Notwendigkeit, die Forderungen der Bauhandwerker für die von ihnen geleisteten Arbeiten zu sichern. Auf das 1909 vom Deutschen Reichstag erlassene Gesetz über die Sicherung der Bauforderungen[1] wird später wegen seiner symptomatischen Bedeutung noch einzugehen sein.

Die Sicherung der Nachfrager vor den Folgen einer liberalen Wirtschaftsauffassung im Bereich des Wohnungsbaues - Gegenstand jener schon erwähnten permanenten Kritik - wurde konsequenterweise nicht als Aufgabe des Staates angesehen, da sie als nicht kompatibel mit dem liberalen Polizeibegriff und den der Polizei zugebilligten Funktionen angesehen wurde. Eine Ordnungspolitik, die sich zum Schutz der Nachfrager auf eine Änderung der Marktverfassung gerichtet hätte, gab es daher nicht. Die Genossenschaften als Selbsthilfeorganisationen, die Stiftungen und Wohnungsunternehmen, die von Industriellen wie Krupp gegründet wurden, (erste Krupp-Siedlung 1909), waren hinsichtlich des geltenden Wirtschaftssystems systemneutral[2]. Wenn auch die Anzahl der durch diese Institutionen geschaffenen Wohnungen klein war, so waren sie doch wegen ihrer Qualität richtungsweisend für die Zukunft.

Träger[3] der über die Marktverfassung zu einer qualitativen Änderung des Angebotes von Wohnungen führenden Wohnungspolitik waren Private, Träger der Ordnungspolitik, die sich auf die Produktionsverfassung richtete, waren in Deutschland die einzelnen Teilstaaten oder die Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungshoheit. Daneben waren Setzung und Überwachung der Durchführung baurechtlicher Ordnungsvorschriften der Sache nach zersplittert, wie z.B. in Preußen, wo eine sachliche Trennung von Städtebau (Fluchtlinienhoheit als Selbstverwaltungsaufgabe der Gemeinden) und Baupolizei (Aufgabe der Bundesstaaten) getroffen wurde[4]. Ein Ziel der

---

1) Lütge a.a.O. S. 124 ff

2) Karl C. Thalheim, Zum Problem der Einheitlichkeit der Wirtschaftspolitik, S. 577 ff In: Karl Muhs (Hrsg): Festgabe für Georg Jahn, Berlin 1955

3) Tuchtfeldt a.a.O. S. 58

4) Kommentar zum Bundesbaugesetz S. 7 f

Wohnungsreformer, die unter von Mangoldts Führung 1898 den Verein "Reichswohnungsgesetz" gegründet hatten, war die Übertragung der Ordnungspolitik im Bereich des Wohnungs- und Siedlungswesens auf das Reich [1]. Dadurch sollte erreicht werden, daß diejenigen baurechtlichen Vorschriften, die als richtig angesehen wurden, Allgemeingültigkeit erhalten und ihre Weiterentwicklung nicht im Bereich der Gemeinden durch die Widerstände der in den Stadtparlamenten eine überragende Stellung besitzenden Haus- und Grundbesitzer gehemmt werden sollte. Das z.B. im größten Teil Preußens und Sachsens herrschende Dreiklassen-Wahlsystem mit der verschärfenden Bestimmung, daß in jeder Klasse mindestens die Hälfte der Gewählten Hausbesitzer sein sollten [2), 3)], legte nach Auffassung der Wohnungsreformer in den wichtigsten Fragen der Wohnungspolitik die Entscheidung geradezu in die Hände derjenigen Personen, die an der Erhaltung der Mißstände unmittelbar interessiert waren. Die Gemeindeordnungen berücksichtigten nicht die mit der Industrialisierung erfolgende Umschichtung der Stadtbevölkerung.

Das Bedürfnis nach einem "großen Schritt" in der Wohnungspolitik durch die Initiative des Reiches wurde nicht befriedigt. Das geforderte Reichswohnungsgesetz sollte unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Aufbaus des Reiches ein Rahmengesetz sein, das die Einzelstaaten nötigte, die Gesetzgebung für eine Wohnungspolitik voranzutreiben [4]. Lediglich für ihre Bediensteten wurden das Reich und die Länder tätig [5]. Die entsprechenden Maßnahmen waren ihrem Charakter nach überwiegend ablaufspolitischer Art.

Erst durch das Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960 erfolgte die Realisierung der mit der Gründung des Vereins "Reichswohnungsgesetz" gestellten Forderung nach Vereinheitlichung der Normen, die sich auf die Bindung des Grundeigentums an die übergeordneten Ansprüche der Allgemeinheit bezogen. So regelt das Bundesbaugesetz [6] folgende Sachgebiete:

I. Die Bauleitplanung, durch die Art und Maß der Nutzung und

---

1) von Mangoldt a.a.O. S. 1760
2) Jaeger, Grundriß der Wohnungsfrage und der Wohnungspolitik, S. 61
3) Kruschwitz, Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913, S. 6
4) Jaeger a.a.O. S. 140
5) Kruschwitz a.a.O. S. 6
6) Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 1960, S. 635

damit der Wert von Grundstücken bestimmt wird.

II. Die Sicherung der Bauleitplanung durch Veränderungssperren, Genehmigungspflicht von Baugesuchen und gesetzlichen Vorkaufsrechten.

III. Die Ordnung der baulichen und sonstigen Nutzung von Grundstücken und damit wiederum den Wert des Grundeigentums.

IV. Die Bodenordnung durch Umlegung und Grenzregelung zur qualitativen Verbesserung der Eigentumsrechte.

V. Die Enteignung, den stärksten Eingriff in das Eigentumsrecht.

VI. Die Erschließung und damit die werterhöhende Baureifmachung von Grundstücken.

VII. Die Ermittlung von Grundstückswerten.

VIII. Allgemeine Vorschriften, Verwaltungsverfahren.

IX. Verfahren vor den Kammern für Baulandsachen (gerichtl. Entscheidung)

X. Änderung grundsteuerlicher Vorschriften.

Aus der Aufzählung der Abschnitte des Bundesbaugesetzes wird ersichtlich, daß es ein reines ordnungspolitisches Instrument für den Städtebau ist, das der Auffassung von der "Sozialgebundenheit" des Eigentums am Boden gegen die liberale Auffassung der "Unbeschränktheit" Durchbruch und verbindliche Rechtsgrundlage verschaffen soll.

Bemerkenswert ist die Dauer der Zeit, die zwischen der ersten Forderung nach Vereinheitlichung und Anpassung bis zur Kodifizierung des Kompromisses, den das Bundesbaugesetz darstellt, liegt. Wir haben es hier offenbar mit der Schwierigkeit der Integration staatlicher Lenkungsmittel mit den Zielen zu tun. Symptomatisch dafür ist die Entschädigungsrechtsprechung des Reichsgerichtes, das zeitweise die Gesetzgebung gehemmt hat [1].

Die beiden Bereiche der auf die Produktionsverfassung gerichteten Ordnungspolitik,

1. der Gefahrenschutz in seiner im Zeitverlauf erfolgten erweiterten Auffassung und
2. die im Interesse einer geordneten Stadtplanung erforderlichen Bindungen,

haben sich nur langsam gegen die genannten Widerstände durchsetzen und zu ihrem jetzigen Wirkungsgrad entwickeln können. Der Einsatz derartiger ordnungspolitischer Maßnahmen wird wegen der Polarität individueller

1) Kommentar zum Bundesbaugesetz S. 8

und kollektiver Interessen immer erforderlich sein.

Die Industrialisierung mit ihrer Herausbildung neuer Erwerbsformen, die außerordentlich starke Bevölkerungsvermehrung - in den Städten kumulativ auftretend durch die starke Zuwanderung - und die neue Schichtung und Gliederung der Bevölkerung waren Vorgänge, deren Folgen in keinem Land übersehen werden konnten. Für die Industriearbeiter war, anders als bei den Handwerkern und Kaufleuten (die bisher im allgemeinen die Mehrzahl der Stadtbevölkerung dargestellt hatten), die Wohnung nicht gleichzeitig Werkstätte und Geschäftsraum. Die von ihnen benötigten Kleinwohnungen versuchte man in der Frühzeit dieser Entwicklung durch Provisorien zu schaffen [1]. So wurden Remisen und Schuppen umgebaut, Bürgerhäuser geteilt, Anbauten in den Innenhöfen erstellt. Es ergaben sich daraus katastrophale Mißstände, die aus humanitären Gründen frühzeitig zu den genannten Reformbestrebungen führten. Maßstäbe für das, was als angemessen anzusehen war, gab es allerdings kaum. So galt bis gegen Ende des 19. Jahrhunderts als Maßstab für die Überbelegung einer Wohnung, wenn auf ein heizbares Zimmer mehr als 4, auf zwei mehr als 7 Personen kamen [2]. Wir dürfen daraus schließen, daß nur die größten Mißstände Aufmerksamkeit fanden.

Sekundäranlaß für das Eingreifen der öffentlichen Hand durch ordnungspolitische Maßnahmen waren Brandkatastrophen größeren Ausmaßes in den überfüllten und provisorisch erweiterten Wohnquartieren und die Choleraepidemie der Jahre 1830-1832 in ganz Westeuropa [3]. Man erkannte nun die Gefahr, die sich für die gesamte städtische Bevölkerung durch die Vernachlässigung des Städtebaues ergab. Zum ersten Mal zeigte die Allgemeinheit Interesse für die Wohnungsfrage. Dieser Ausgangspunkt des Interesses war außerordentlich bedeutsam. "Die allgemein gesundheitlichen Gefahren schlechtgebauter Wohnungen hatte man erkannt - zunächst weiter nichts. Es fragte sich, welche weiteren Folgen gezogen würden" [4].

---

1) Eberstadt, Die geschichtliche Entwicklung des Kleinwohnungswesens in Deutschland und Österreich und das Kleinwohnungswesen im Auslande, insbes. in Belgien und England. Die Bodenfrage (Bodenparzellierung und Bodenpolitik), S. 4

2) Jaeger a.a.O. S. 31

3) Eberstadt a.a.O. S. 5

4) Eberstadt a.a.O. S. 5

Daneben war die weitgehende Wandlung der öffentlichen Meinung und des staatspolitischen Gewichtes der Industriearbeiterschaft ein Faktum, das für den Wohnungs- und Städtebau Bedeutung erlangte. Städtebauliche Maßnahmen sollten u.a. die Möglichkeit einer inneren Stabilisierung bieten, d.h. einen innenpolitischen Effekt besitzen, der die Städte gesünder und schöner und zugleich "die Revolutionen schwieriger machen sollte" [1]. Die Lösungen mußten ein Kompromiß sein zwischen dem liberalen Denken einerseits und Zweckmäßigkeitserwägungen andererseits. Kompromißformel war offenbar die Entfaltung äußerer Pracht, die dem Besitzbürgertum Selbstbestätigung und der Arbeiterschaft eindrucksstarke Versöhnung mit dem Leben in der Stadt und damit sowohl Ausgleich für die Eigentumsbeschränkung als auch für die Beengtheit der Lebensverhältnisse bieten sollten.

Ausgangspunkt dieser städtebaulichen Entwicklung war Paris, wo Napoleon III. durch den Seinepräfekten Haußmann den Bois de Boulogne zu einem glänzenden Park umgestalten, die äußeren Boulevards anlegen und die Verbindung des Arc de Triomphe mit den Tuilerien vollenden ließ und durch systematische Straßendurchbrüche der Stadt den Glanz der eindrucksvollsten Weltstadt gab. Bei der Umgestaltung der französischen Hauptstadt wurde ein System neuen Städtebaues in den 40iger und 50iger Jahren des vorigen Jahrhunderts entwickelt. Die Voraussetzungen dazu waren in Frankreich günstiger, weil die zentralisierte Staatsmacht schon frühzeitig Instrumente entwickelte (so unter Louis Philippe), die durch Eingriffe in die Eigentumssphäre durch Umlegungs- und Enteignungsmaßnahmen eine weitergehende Berücksichtigung öffentlicher Interessen ermöglichte [2].

Neben der Umgestaltung der Pariser Innenstadt, die gerade derartige Eingriffsmöglichkeiten erforderlich machte, erfolgte die Stadterweiterung konzentrisch um die Innenstadt mit baumbepflanzten breiten Ringstraßen und breiten Wohnstraßen. Das Stadtbild war großzügig und auf äußere Prachtentfaltung ausgerichtet. Paris wurde Vorbild für die äußere Anlage der Stadt, für die Dimensionierung der Straßen, die Hausformen und die monumentale Gestaltung. Das "Imposante" wurde zur Geschmacksrichtung im Städtebau, die in Köln wie Berlin, in Amsterdam wie Wien übernommen wurde. Diese Geschmacksrichtung prägte einen Teil der Normen für ordnungspolitische Maßnahmen im Städtebau [3].

---

1) Meyers Konversationslexikon, 4. Aufl. 12. Bd., Leipzig 1888, S. 729 (Art. Paris, Geschichte bis 1871)

2), 3) Eberstadt a.a.O. S. 7

Zum anderen war die Besinnung auf die gesundheitliche Gefährdung der gesamten Stadtbevölkerung Anlaß zu Reformen, die von England ihren Ausgang nahmen [1]. Die dort entwickelte Hygiene des Städtebaues ergänzte die vom Beispiel des französischen Städtebaues abgeleiteten Normen zu einem geschlossenen System. Merkmal der Reform der Stadthygiene waren Straßenpflasterung, Trinkwasserversorgung, Kanalisation. Diese Erfordernisse waren Kern der englischen Wohnungsgesetzgebung. Die Rolle Englands wird historisch aus der führenden Stellung des Landes als Industriestaat verständlich. Die intensivste Vermehrung der Industriebevölkerung war in England während der Zeit von 1801 - 1931 erfolgt und hatte hier schon die Probleme auftreten lassen, die in der Folgezeit die Entwicklung der Industriestädte kennzeichneten [2].

Wenn Röpke schreibt: "Wie sähen unsere Städte aus, wenn man schon vor hundert Jahren oder auch vor 50 Jahren von den Forderungen der Stadt- und Landesplanung gewußt hätte!" [3], so ist es wohl ein großer Irrtum anzunehmen, unsere Stadtplanung sei eine Erfindung unserer Zeit. Sie ist nur eine Planung <u>für</u> unsere Zeit, die den Erfordernissen und Ansprüchen in hundert Jahren wahrscheinlich ebensowenig genügen wird, wie das bei den nach städtebaulichen Normen der Vergangenheit errichteten Wohngebieten unserer Städte jetzt der Fall ist.

---

1) Eberstadt a.a.O. S. 4
2) Eberstadt a.a.O. S. 4
3) Röpke a.a.O. S. 44

3. Die allgemeine Wirkung der Ordnungspolitik

Wirkung der Anwendung dieses Normensystems der Ordnungspolitik für Wohnungs- und Städtebau war eine Erhöhung der Anziehungskraft der Städte und die Ausschaltung der Massenepidemien und Krankheiten, die die Bevölkerungszahl in früheren Jahren nahezu stabil gehalten hatten. Bevölkerungsanstieg und Wachstum der Städte wurden so ermöglicht. Kritisch war dabei die Annahme, daß die Anwendung der heiligen Dreizahl der Hygieniker: Straßenpflasterung, Trinkwasserversorgung und Kanalisation befriedigende Wohnverhältnisse schaffen würde. "Gerade unter Anwendung der älteren hygienischen Anforderungen wurden die ungünstigsten Wohnformen in unsere Städte neu eingeführt" [1]. D.h., die Stadthygiene ermöglichte jetzt eine Wohndichte in den Städten, die bald zur Kritik der Lebensbedingungen in den Großstädten führte, ohne daß bis jetzt die Ursachen dieser Probleme in befriedigendem Umfang hätten beseitigt werden können.

Ursache für die Steigerung der Wohndichte war die schematische Übertragung der Prinzipien der Sanierung der Pariser Innenstadt auf die Außenbezirke. Die dort durch den Lagevorteil und die damit gegebenen Bodenwerte notwendige Stockwerkszahl führte dazu, daß die Stadterweiterung ein minderwertiger Abklatsch der Innenstadt wurde [2]. Die Bebauungspläne erwiesen sich im Grunde als ein einfaches Schema von Baublockfiguren bzw. als ein Straßenraster. Diese Straßen und ihre Randbebauung hatten den Charakter Potemkinscher Dörfer. Beide standen zueinander in einer funktionalen Beziehung: Die räumliche Wirkung der breiten Straßen setzte eine bestimmte Höhe der begrenzenden Häuser voraus, während die Gestaltung der Fassaden im Zeitgeschmack zu ihrer Wirkung eine bestimmte Straßenbreite erforderlich machte. Das gestaltende ästhetische Interesse hörte in der Regel unmittelbar hinter der Fassade auf. Es herrschte ein Kult der Straße und der Fassade [3].

Ergebnis dieser städtebaulichen Normen war die Verteuerung des Bodens in den Stadterweiterungsgebieten durch den hohen Erschließungsaufwand, den die aufwendigen Straßen erforderten, und ein Zwang zu schlechten Bauformen [4]. Die Form der Baublockraster - wiederum in Abhängigkeit

1) Eberstadt a.a.O. S. 6
2) Eberstadt a.a.O. S. 8
3) Eberstadt a.a.O. S. 8
4) Eberstadt a.a.O. S. 71

von der Straßenbreite - führte zu tief geschnittenen Grundstücken mit schmaler Straßenfront, die Maßstab für die Belastung mit Erschließungskosten war. Darin, daß die Hofräume der so geschnittenen Grundstücke bebaut werden durften, wird jener schon erwähnte Kompromiß sichtbar: das ursprünglich als unbeschränkt aufgefaßte Eigentumsrecht ließ sich offenbar nur an der Vorderseite der Häuser einschränken.

Dieses Prinzip des Städtebaues galt bis zum ersten Weltkrieg für den größten Teil Deutschlands. Bemerkenswert war an dieser Erscheinung, daß die Mietskaserne nicht für den Bereich der Innenstädte, sondern für die Stadterweiterungsgebiete, in denen Bauland reichlich vorhanden war, der dominierende Haustyp wurde [1].

Die kausale Beziehung zwischen den Bauordnungen als den Instrumenten der Ordnungspolitik und der Wohndichte in den Großstädten wurde erst relativ spät erkannt. Vergleichende Untersuchungen zwischen Deutschland einerseits und England und Belgien andererseits führten zu dem Ergebnis, daß die unterschiedlichen Bauordnungen mit ihren Regeln für Geschoßzahl und Straßenbreite zu sehr unterschiedlichen Grundstückswerten führten. So weist Eberstadt nach, daß Baugelände für Arbeiterwohnungen in London M 8, -- bis 10, --/m^2, Baugelände gleicher Art in Berlin M 80, -- bis 100, -- kostete. Die in England üblichen leichteren Wohnstraßen erforderten einen Erschließungsaufwand von ca. M 0, 75/m^2 für Straßenbau und Kanalisation, in Deutschland durch Abtretung großer Straßenlandflächen und die gleichen Erschließungsmaßnahmen ca. M 25, --/m^2 [2]. Bei allen Vorbehalten, zu denen der Umstand der Nichtprüfbarkeit bei so extrem unterschiedlichen Werten Anlaß gibt, ist der Hinweis auf die genannte kausale Beziehung zwischen Ordnungsnormen und Wohndichte das allgemein anerkannte Ergebnis der jahrzehntelangen Diskussion über die Wohnungsfrage.

Auch in Deutschland boten sich Möglichkeiten, entsprechende Nachweise zu führen. Da in Deutschland die Setzung der Bauordnungen Sache der Gemeinden war, gab es regionale Ausnahmen von dem Prinzip des Baublockrasters und der dadurch erzwungenen Mietskasernen [3]. Welche Faktoren dafür jeweils bestimmend waren, etwa Traditionsbindung einer selbstbe-

---

1) Eberstadt a.a.O. S. 17
2) Eberstadt a.a.O. S. 71
3) Eberstadt a.a.O. S. 17

wußten Bürgerschaft wie in Bremen und Lübeck oder die ungestörte Bodenständigkeit der Stadtbewohner in Südwestdeutschland, ist hier nicht zu prüfen.

Für Deutschland war die Entwicklung Berlins nach 1871 wegweisend. Hier hatte schon 1860 der städtische Baurat Hobrecht dieses Ordnungsprinzip eingeführt "mit der absichtlichen Begründung, die verschiedenen Gesellschaftsschichten... in demselben Haus unterzubringen, damit sie sich gesellschaftlich näherten und die höheren Stände sittlichend auf die niederen einwirkten" [1].

Die intensive Bebauung hatte zur Folge, daß mit der Steigerung des Ertrages die Bodenwerte erheblich stiegen. Für diese Beziehung wurde lange Zeit die Grundstücksspekulation als verursachender Faktor gesehen und dementsprechend in der Grundstücksspekulation der Kern allen Übels in der Wohnungsfrage[2]. Daß dieses Mißverständnis entstehen und sich so lange halten konnte, findet seine Erklärung in dem Umstand, daß die Beziehung zwischen Bauordnung und Wohndichte nicht direkt war, sondern vermittelnd das wirtschaftlich-rechnerische Denken, der Erwerbsgeist und die Wirtschaftsgesinnung der Gründerjahre zwischen beide treten mußte. Es darf nicht verkannt werden, daß die Bauordnungen im wesentlichen nur den Verlauf der Straßen und die Art der sie begrenzenden Bebauung vorschrieben. Das System der Baublockraster war als formales Ordnungsprinzip zur städtebaulichen Norm geworden, ohne daß die sich daraus ergebenden Konsequenzen völlig übersehen wurden. Der dadurch erforderliche hohe Erschließungsaufwand überstieg meist den ursprünglichen Bodenwert erheblich. Diese Divergenz ermöglichte nun eine Erhöhung der reinen Grundstückskosten, ohne daß die absolute Höhe der gesamten Grundstückskosten (einschließlich der Erschließungskosten) in gleichem Maße verändert wurde. Es ergab sich daraus die Möglichkeit zu erheblichen Spekulationsgewinnen, die Anreiz für eine entsprechende umfangreiche Grundstücksspekulation waren. Die Grenze für die spekulative Tätigkeit, die sich - wie noch zu zeigen ist - nicht auf das Bauland beschränkte, war der Ertragswert des zu bebauenden Grundstücks. Der Ertragswert wiederum war durch Intensität der Bebauung und die Höhe der Mieten bestimmt. Da die Höhe des Erschließungsaufwandes eine intensive Bebauung erforderlich machte und die Ordnungspolitik im Städte- und Wohnungsbau durch ihre

1) Jaeger a.a.O. S. 53

2) Studien und Berichte des Internat. Arbeitsamtes S. 5

Konzessionen an den liberalen Eigentumsbegriff eine Bebauung der Hofräume nicht verbot, war dadurch die Richtung für eine Steigerung des Ertragswertes durch die Art der Bebauung gewiesen: die Hofräume wurden immer stärker überbaut.

4. Die Wirkungen der Ordnungspolitik auf die mit dem Wohnungsbau verbundenen wirtschaftlichen Prozesse und auf die Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion

Die Verkennung dieser Zusammenhänge und die Erscheinung der regen Spekulationstätigkeit ließen in den Augen der Wohnungsreformer die Wohnungsfrage zu einer Bodenfrage werden. Da der Boden, der für Bauzwecke in Frage kam, größtenteils in den Händen von Spekulanten war und der geforderte Kaufpreis die Bodenrente, die sich erfahrungsgemäß bei gegebenem Mietenniveau und intensivster Bebauung ergab, vorwegzunehmen suchte, ergaben sich Knappheitserscheinungen, wenn die Nachfrage nach Bauland von gleichen Erwägungen einer spekulativen Verwendung des Zuwachses der Bodenrente ausging.

Durch die Änderung der Berliner Bauordnung 1887 wurde außerdem die Möglichkeit geboten, jedes als Bauland ausgewiesene Gelände in 5geschossiger Bauweise zu bebauen [1]. Bis dahin war durch eine Zonen- bzw. Staffelbauordnung für einige Teile des Stadterweiterungsgebietes die Errichtung von Landhauskolonien vorgesehen gewesen. Die Grundrente, die zu einer Hausplatzrente werden konnte, konnte jetzt generell zu einer Kasernierungsrente werden. Diese Änderung der Bauordnung war im wesentlichen auf die Feststellung zurückzuführen, daß für Gebiete intensiver Bebauungsmöglichkeit sowohl die Beleihbarkeit des Bodens als auch die der Gebäude besser war. Der Realkredit bevorzugte bei gegebenen Kreditmitteln die Objekte der höchsten Ertragsfähigkeit. Da die Beleihbarkeit bei der sich entwickelnden Organisation des Wohnungsbaues eine Voraussetzung für die Verwertung eines Geländes überhaupt war, wandte sich die Bautätigkeit dem Bauland mit der höchsten Bebauungsmöglichkeit zu [2].

Die Möglichkeit, erhebliche Gewinne zu machen, ließ der Grundstücksspekulation weite Aufmerksamkeit zukommen. Die Beleihungsfähigkeit unbebauten Grundbesitzes machte darüber hinaus die Grundstücksspekulation zum Geschäft unternehmungslustiger Menschen, die über relativ wenig Eigenkapital verfügten. Die hypothekarische Sicherung von Darlehen auf unbebautem Gelände ermöglichte überhaupt erst das Ausmaß der Grundstücksspekulation. So ergab sich das Bild, daß das für die Stadterweiterung benötigte Gelände, dessen intensive Bebauung sicher war, längere Zeit

1) Fuchs, Zur neueren Literatur der Bodenfrage, S. 809
2) Eberstadt a.a.O. S. 71

vor der Bebauung erworben wurde zum Zweck der Veräußerung an spätere Bauherren oder für eine eigene Bebauung. Diese wirtschaftlichen Aktionen wurden bei meist geringem Eigengeld durch die erheblichen hypothekarisch gesicherten Fremdmittel ermöglicht. Hiermit rückte die Untersuchung des Realkredits als Ursache für das städtische Wohnungsproblem in das Blickfeld der Kritiker [1]. Es führte zu der Forderung einer Revision des Realkredits mit dem Ziel der Erleichterung des "soliden" und der Erschwerung des "unsoliden" Kredits. Die Wohnungsfrage schien eine Kreditfrage zu sein [2]. Durch die Umkehrung der kausalen Beziehung wurde so die Bodenverschuldung verantwortlich für die Steigerung der Bodenwerte gemacht. Die von einem Teil der zeitgenössischen Fachleute angenommene "dauernde Kapitalmarktschwäche" [3], also eine makrooekonomische Erscheinung, wurde mit der starken Verschuldung des Bodens in Beziehung gebracht. Diese Feststellung hat für uns, abgesehen von ihrer Richtigkeit, symptomatische Bedeutung: der Wohnungsbau war damals schon in seiner Vorstufe, nämlich der Bereitstellung des erforderlichen Bodens, konkurrenzfähig mit anderen Investitionsbereichen.

Der Ertragswert eines Grundstücks war, wie oben dargestellt, abhängig von der Intensität der Bebauung, daneben aber von der Höhe der Mieten. Das kontinuierliche Steigen der Mieten, bedingt durch parallel laufende Erhöhung der Einkommen und anhaltenden Nachfrageüberschuß durch den laufenden Zuzug in die Großstädte, ließ neben der Grundstücksspekulation die Hausspekulation entstehen. Wiederum wurde ein großer Teil der Transaktionen durch den Realkredit erst ermöglicht, da die Beteiligten meistens nicht über die erforderlichen Mittel verfügten. Erfolgte eine Steigerung der Mieten und damit des Ertragswertes, so bedeutete das gleichzeitig eine Erhöhung des Beleihungswertes. Ein Mietshaus konnte also an einen Verkäufer veräußert werden, der durch Übernahme hypothekarisch gesicherter Kredite und deren Erhöhung den Kaufpreis belegte. Die Differenz zwischen dem alten und neuen Beleihungswert (Ertragswert) war der Gewinn der Hausspekulation.

Für die Zeit vor der Jahrhundertwende wurde für Berlin festgestellt, daß ein wesentlicher Teil des städtischen Hausbesitzes in rascher Folge die Eigentümer wechselte. Ein Viertel der Häuser hatte danach seit 2 Jahren, 1/6

1) Fuchs, Zur Wohnungsfrage, S. 78
2) Fuchs, Zur Wohnungsfrage, S. 78
3) Fuchs, Zur neueren Literatur der Bodenfrage, S. 809

seit 6 Jahren, 3/7 weniger als 16 Jahre und kaum 1/7 seit 20 Jahren den gleichen Eigentümer [1]. Nach einer Untersuchung des Statistischen Amtes Berlin bestand eine positive Korrelation zwischen der Größe der Häuser und ihrer Eignung zum Handelsobjekt [2].

Die Grundstücks- und Hausspekulation hatte im Verlauf der Entwicklung der Großstädte solchen Umfang angenommen, daß sich in steigendem Maße aus Sachunkenntnis oder übertriebenen Gewinnerwartungen Fehlspekulationen häuften. Daneben wurden bewußt Betrügereien inszeniert, die das Ziel verfolgten, die zu erwartenden Gewinne aus Grundstücksspekulationen möglichst bald zu realisieren und zu steigern. In letzterem Falle wurden Werkverträge zwischen dem nominellen Eigentümer eines hochverschuldeten Baugrundstücks und Bauhandwerkern abgeschlossen mit der vorgefaßten Absicht des Eigentümers, der sich in der Regel als Strohmann des Gläubigers von Restkaufgeldhypotheken erwies, den Bauhandwerkern wesentliche Teile ihrer Forderungen schuldig zu bleiben [3] [4]. Das Baugewerbe hatte unter diesen Betrügereien so erheblich zu leiden, daß größere Bauunternehmen sich vom Wohnungsbau abwandten und diesen den kleinen, wirtschaftlich schwachen Unternehmen überließen. Selbst nach Erlaß eines Gesetzes über die Sicherung von Bauforderungen wurden im Jahre 1909 bis 1911 in Berlin bei 40% aller Hausbauten Verluste von Handwerkerforderungen gemeldet [5]. Schon auf dem Juristentag 1898 wurde ausgeführt: "Bekanntlich ist der Bauschwindel in den größeren Städten in ein festes System gebracht worden, welches darauf hinausläuft, daß die Bauhandwerker durch ihre Leistungen die Gläubiger des Bauherren bezahlen" [6]. "Es ist daher verständlich, wenn im Hinblick auf die sich im Bereich des Wohnungswesens Betätigenden von einer kaum mehr zu übersehenden Mannigfaltigkeit von Formen gesprochen wurde, die sich zwischen den beiden Extremen eines ehrenhaften und achtbaren Hausbesitzerstandes und einer Schar skrupelloser und hochstaplerischer Existenzen, in der Regel den Strohmännern dunkler Existenzen, bewegte" [7].

---

1) Jaeger a.a.O. S. 60
2) Eberstadt, "Städtische Bodenfrage", zitiert von Jaeger a.a.O. S. 60
3) Jaeger a.a.O. 62
4) Lütge a.a.O. S. 124
5) Lütge a.a.O. S. 124
6) Lütge a.a.O. S. 124, Anmerkung 166 zitiert Ausführungen eines Referates auf dem Juristentag 1898
7) Kämper, Wohnungswirtschaft und Grundkredit, S. 76

Als Folge der Anspruchslosigkeit der Nachfragenden nach Wohnraum[1] - ein weiteres Ergebnis der Ursachenanalyse - wurde festgestellt, "daß der Wohnungsbau vielfach von Leuten betrieben wurde, die in jeder Beziehung so leistungsunfähig sind, wie sie ähnlich wohl in keinem anderen noch so unbedeutenden Gewerbe anzutreffen sind, und daß infolgedessen der Wohnungsbau ganz unwirtschaftlich und unnötig teuer ist" [2].

Das Baugewerbe war Werkzeug und Opfer der Spekulation geworden. Sein Entwicklungstempo wurde dadurch wesentlich beeinflußt. Die geringe Kapitalausstattung ist zu einem großen Teil dadurch zu erklären, daß bei der gegebenen Lage der Bauwirtschaft an die Risikofreudigkeit präsumtiver Investoren zu große Ansprüche gestellt wurden und die Bauunternehmer selbst an möglichst niedrigen fixen Kosten interessiert sein mußten.

Diese Schädigung eines ganzen Wirtschaftszweiges als Nebenwirkung der Spekulation wurde im Verhältnis zum Ausmaß der Auswirkung der durch die Spekulation geschaffenen Voraussetzungen für die Lebensweise des größten Teils der Stadtbevölkerung von den Wohnungsreformern kaum beachtet. Für die weitere Bearbeitung des Themas verdient die Tatsache, daß in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg eine Unzahl handwerklicher Betriebe in Konkurs geriet und sich die leistungsstarken Großbetriebe, die später als Unternehmen der Bauindustrie bezeichnet wurden, vom Wohnungsbau in starkem Maße abwandten, um sich überwiegend den Industrie- und Verkehrsbauten und den Bauvorhaben der öffentlichen Hand zu widmen, besondere Beachtung.

Abweichend von diesen Verhältnissen in Deutschland waren in England und den USA schon in der Zeit vor dem 1. Weltkrieg Großbetriebeim Wohnungsbau tätig[3]. Eine Erklärung dafür bieten strukturelle Gründe, denen nachzugehen im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich ist. Für England kann als bemerkenswert erwähnt werden, daß hier die Rechtsordnung eine Trennung des Eigentums am Boden und am Bauwerk kannte, die zu einer gänzlich anderen Organisation des Wohnungsbaues führte. Hier waren Bauunternehmer gleichzeitig Bauherren und spätere Vermieter, ohne Grundeigentümer zu sein. In den USA kann wiederum der Mangel an handwerklicher Tradition eine der Ursachen für die genannte Erscheinung sein.

---

1)Kuczynski, Miete und Einkommen, S. 32

2) so insbesondere Kuczynski a.a.O. S. 32

3) Fuchs, Zur Wohnungsfrage, S. 64

5. "Die Wohnungsfrage" in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion um die Jahrhundertwende

Bis zur Jahrhundertwende hatte die Diskussion der Probleme des Wohnungs- und Städtebaues in den Kreisen der Wirtschaftswissenschaftler einen Umfang erreicht, der in einem krassen Mißverhältnis zu heute steht. So schreibt Fuchs: "Die Literatur zur Wohnungsfrage ist im letzten halben Dezennium so ungeheuer angeschwollen, daß es ausgeschlossen ist, sie... mit irgendwelcher Vollständigkeit zu behandeln" 1). Derselbe schreibt 1904 über die Bedeutung der Wohnungsprobleme für die wirtschaftswissenschaftliche Arbeit: "Die Wohnungsfrage hat in dem Verein für Sozialpolitik ... schon eine Geschichte, so alt wie der Verein selbst. Schon auf der Gründungsversammlung des Vereins zu Eisenach ist sie durch ein Referat Engels und besonders eine Rede Adolf Wagners zu Worte gekommen und dann ist sie 1886 in zwei Bänden der Schriften des Vereins wie in der Generalversammlung zum erstenmal eingehend erörtert worden. ... Miquel ... hat damals ... ein Programm der Wohnungsreformer entwickelt, über das wir von Einzelheiten abgesehen, bis jetzt noch nicht erheblich hinausgekommen sind. ... Im folgenden Jahr erscholl dann der beredte Mahnruf des Vorsitzenden unseres Vereins, Gustav Schmoller. Später ist die Frage mehr nach ihrer technischen und hygienischen Seite hin behandelt worden ... und die wirtschaftliche Seite fing dabei etwas an, vernachlässigt zu werden" 2).

Nach Fuchs kam es z.B. in der Generalversammlung des Vereins von 1899 nicht mehr darauf an, auf die Existenz einer Wohnungsfrage hinzuweisen - "die nur noch von einigen Hausbesitzerorganen bestritten wurde" - sondern es sollte eine Bestandsaufnahme erfolgen 3). Von einer positiven Wirkung der langjährigen Kritik auf den Wohnungsbau konnte dabei nicht gesprochen werden - im Gegenteil.

Zu einer Bestandsaufnahme der Ursachenanalyse und der Reformvorschläge konnte in der Zeit kurz vor dem ersten Weltkrieg geschritten werden, zuvor wurde aber die Behandlung der Wohnungsfrage auch Gegenstand des Methodenstreites.

---

1) Fuchs, Zur neueren Literatur der Bodenfrage, S. 806
2) Fuchs, Zur Wohnungsfrage, S. 21
3) Fuchs, Zur Wohnungsfrage S. 22

So schreibt Adolf Weber 1908 [1]: "Der wissenschaftliche Kampf um die Wohnungs- und Bodenfrage ist zum Teil zurückzuführen auf erhebliche Meinungsverschiedenheiten über Aufgaben und Methode der Volkswirtschaftslehre". Gegen die herrschende Richtung der Nationaloekonomie im allgemeinen und die Wohnungsspezialisten im besonderen erhob er folgende Vorwürfe [2]:

1. Es wird zu sehr verkannt, daß das Objekt unserer Wissenschaft die Wolkswiftschaft ist.
2. Man treibt zu viel einseitige Gefühlspolitik.
3. Man überschätzt das Können der öffentlichen Macht.

So sei bei der Wohnungsfrage zu sehr das Singuläre, nicht das wirtschaftliche relevante Generelle der Erscheinungen untersucht worden, die Unsicherheit der Begrenzung der Nationaloekonomie habe zu der Rolle sozialer Reformer verführt und den ohnehin vorliegenden zahlreichen Reformplänen weitere hinzugefügt [3]. Dabei erkennt Adolf Weber die Bedeutung des sozialen Gewissens an, das "das Massenelend als brennenden Schmerz" empfinden ließ. Webers Kritik galt der Unwissenschaftlichkeit sozialkritischer Behandlung des Gegenstandes, er ließ aber offenbar die Krisenlage des Wohnungswesens als Anlaß wissenschaftlicher Untersuchungen dieses Problems und Rechtfertigung von Änderungsvorschlägen gelten.

Der Antagonismus des Erfordernisses einer weitergehenden Ordnungspolitik mit dem Eigentumsbegriff des Liberalismus wurde in der schon erwähnten Weise überdeckt durch die Suche nach systemeigenen Ursachen.

So verwies Weber auf die Gleichheit des Charakters von ländlicher und städtischer Grundrente und lehnte die Behauptung des Bestehens einer Monopolrente als Ursache für hohe Grundstückspreise, die zu der Fehleinschätzung von Bodenspekulation und Bodenverschuldung geführt hatten, ab [4]. Als Konsequenz wies Weber auch die Übertragung der Baulandbereitstellung auf die Gemeinden zurück, da seines Erachtens die Grundstücksspekulation nicht als Ursache von Mietsteigerungen angesehen werden konnte [5]. Außerdem meldete Weber Zweifel an, ob die mehrgeschossige

1) Adolf Weber a.a.O. S. 129
2) Adolf Weber a.a.O. S. 131
3) Adolf Weber a.a.O. S. 133
4) Adolf Weber a.a.O. S. 22
5) Adolf Weber a.a.O. S. 42

Bauweise, wie es als Folge eines gewissen Wunschdenkens vorgetragen wurde, Ursache für die Mietensteigerung sei, und forderte Beweise [1]. (Es konnte bewiesen werden und gilt heute als anerkannte wirtschaftlich-technische Erfahrung, daß z.B. eine 4-5 geschossige Bauweise zu den niedrigsten Baukosten pro m^2 Wohnfläche führt. Die relativen Bodenkosten sinken außerdem verständlicherweise mit der Intensität der Bebauung).

Die Einbeziehung der Wohnungsfragen in den Werturteilsstreit wirkte sich zweifellos zu deren Klärung aus. Gleichzeitig aber sank die relative Bedeutung dieser Probleme und das wissenschaftliche Interesse an ihnen in dem Umfang, wie neue Probleme und Erkenntnisse auf die Wirtschaftswissenschaften zukamen.

1) Adolf Weber a.a.O. S. 88

6. Ergebnis der Ursachenanalyse. Änderungsvorschläge.

In diesem Stadium der wissenschaftlichen Diskussion wurden jene wohnungspolitischen Reformvorschläge gemacht, die von der richtigen Einschätzung der Ursachen des Wohnungsproblems ausgehend bis heute im wesentlichen ihre Gültigkeit behalten haben.

Als Teilproblem, das, bei gegebener Struktur und Organisation des gesamten Bereiches des Wohnungsbaues, direkt auf die Entscheidungen der Anbieter von Mietwohnungen zurückzuführen war und eine gesonderte Lösung erforderlich machte, ergab sich die sogenannte Arbeiterwohnungsfrage, die auch als "spezielle Wohnungsfrage" bezeichnet wurde.

Für die Kleinwohnungen wurde ermittelt, daß die Herstellungskosten relativ höher waren als bei Großwohnungen, weil das Verhältnis der Kubikmeter umbauten Raumes zur Wohnfläche und ebenso das Verhältnis der Anlagen und Einrichtungen im Verhältnis zur Wohnfläche höher war[1]. Durch intensivere Belegung, häufigen Mieterwechsel, geringen Pflegeaufwand waren ein stärkerer Verschleiß und damit höhere Instandhaltungskosten zu erwarten. Daneben war wegen der Abhängigkeit der Arbeitnehmer von der Wirtschaftslage das Mietausfallrisiko größer[2] und die Verwaltung entsprechend teuer. Alle Faktoren zusammengenommen beeinträchtigten wiederum die Beleihungsfähigkeit und damit die Kreditierung der Baukosten [3].

"Der Bau von Wohnungen für die minderbemittelten Klassen ... bleibt in der Regel hinter den Bedürfnissen zurück und besonders finden kinderreiche Familien sehr schwer Unterkommen"[4]. Das Schlafgängerwesen, "eine Geißel unseres Arbeiterstandes", war darauf zurückzuführen, daß der Einheitspreis einer kleineren Wohnung höher war als der einer größeren. Es war daher zweckmäßig und teilweise mangels geeigneter kleiner Wohnungen notwendig, größere zu mieten und einzelne Räume oder auch nur Schlafstellen unterzuvermieten[5]. Am 1. 12. 1900 wohnten daher in Industrie- und Handelsstädten 4 - 10%, in den Garnisonsstädten 12 - 15% der Haushalte in Untermiete[6]. Neben diesen, auf die Organisation des

1) Kuczynski a.a.O. S. 29
2) Feig, Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt, S. 48
3) Jaeger a.a.O. S. 32
4) Jaeger a.a.O. S. 27
5), 6) Jaeger a.a.O. S. 37

Wohnungsbaues bezogenen endogenen Gründen, die technisch und wirtschaftlich bedingt waren, spielte hier natürlich die Höhe der Durchschnittseinkommen der Industriearbeiter eine erhebliche Rolle. Gegen das Schlagwort: die Wohnungsfrage ist eine Lohnfrage, wurde aber wiederum Front gemacht mit dem Argument, daß offenbar die Anspruchslosigkeit der Arbeiter eine gewisse Bedeutung für ihre Wohnverhältnisse hätte. So schreibt Kuczynski 1918: "In Groß-Berlin hausen 400.000 Familien in Einzimmerwohnungen. Würden sie wesentlich besser wohnen, wenn sie statt - sagen wir - M. 1.200,- Einkommen M 1.400,- hätten und statt M 300,- M 350,- Miete zahlen würden? Keineswegs. Solange diese Hunderttausende von Familien bereit sind, unter Opferung eines Vorteils ihres Einkommens in einer Wohnung von Stube und Küche zu leben - und dazu waren sie bereit, als sie vor 30 Jahren M 2,50 am Tage verdienten und ebenso später, als sie 3,50 verdienten ..." wird sich an ihrer Wohnweise nichts ändern. "Ihre Anspruchslosigkeit ist es, die die Hauptschuld an ihrem Wohnungselend trägt. Ihre Anspruchslosigkeit hat es bewirkt, daß der "Wert" des Grund und Bodens, auf denen ihre kärglichen Wohnungen stehen, und der vor der Bebauung ein paar dutzend Millionen Mark betrug, heute nach Milliarden zählt" [1].

Dieser Einwand gegen die Ansicht, die Einkommenshöhe der Arbeiter sei für ihre Versorgung mit Wohnungen von entscheidender Bedeutung gewesen, stützt sich auf den Hinweis der besseren Wohnverhältnisse der Industriearbeiter in Teilen West- und Südwestdeutschlands und in Nachbarländern wie Belgien, Holland und England [2]. Wie bereits dargestellt wurde, ist eine Ursachenanalyse in dem komplexen Bereich des Wohnungswesens außerordentlich schwierig, die Unterlagen, besonders für einen Vergleich der Wohnverhältnisse und für eine vergleichende Analyse ihrer Ursachen, in verschiedenen Ländern sind spärlich und mangelhaft. Mit diesem Hinweis, dem hier aus den genannten Gründen und wegen der notwendigen Begrenzung der Untersuchung nicht nachgegangen werden soll, ist aber angeschnitten worden, was später ausführlich darzustellen ist: die Beziehung zwischen Einkommenshöhe, Bedarfsstruktur und Miete.

Da anzunehmen ist, daß die Frage der Wohngewohnheiten hier berechtigterweise unberücksichtigt bleiben kann, weil weitgehende Übereinstimmung der Autoren über die wesentlichen Bestimmungsgründe für das Pro-

1) Kuczynski a.a.O. S. 32
2) Kuczynski a.a.O. S. 32

blem der Arbeiterwohnungen herrscht - danach ist als Hauptursache für das zu geringe Angebot das größere Risiko der Vermieter anzusehen - genügt es für die abschließenden Überlegungen, von der allgemeinen Wohnungsfrage, die in der Wohndichte, und von der speziellen Wohnungsfrage, die in dem Unterangebot billiger Kleinwohnungen bestand, auszugehen: beide Probleme waren Konsequenzen einmal des ordnungspolitischen Kompromisses, zum anderen der Organisation des Wohnungsbaues.

Dem Begriff Wohnungsreform war die Kritik an dem Vergangenen, dem aus der Vergangenheit Übernommenen und dem mit dessen Fehlern Neugeschaffenen immanent. Nach den jeweils letzten Maßstäben wies die Überwiegende Anzahl der Wohnungen erhebliche Mängel auf. Die Forderung der Wohnungsreformer bestand in der Vermeidung der an den alten Wohnungen festgestellten Mängel, die sich auf die Wohnung selbst - die Grundrißgestaltung, den technischen Ausbau und die Ausstattung oder auf ihre Lage und Umgebung, die Art der Gebäudeerschließung, die Normen des Städtebaues und der Landesplanung - bezogen.

Die Wohnung sollte nach Raumzahl und Größe den Bedürfnissen und den in der Familie anfallenden Funktionen entsprechen, sie sollte gesund und hauswirtschaftlich zweckmäßig sein. Durch Vermeidung überoptimaler Grundstückstiefen sollten Gebäudetiefen verringert, Hofbebauung unmöglich gemacht werden, die bestehenden Städte aufgelockert, weitere Konzentration vermieden werden[1]. Zur Realisierung dieser Ziele wurden gefordert[2]:

1. Geeignete Organisationen als Träger des Kleinwohnungsbaues,
2. Lenkung von Kapitalmarktmitteln zum Wohnungsbau,
3. Bereitstellung geeigneten billigen Baulandes und
4. Rationalisierung der Produktion zur Senkung der Baukosten.

Die Rationalisierung sollte von der optimalen Dimensionierung der Verkehrsflächen über eine Standardisierung von Grundrißtypen, Einrichtungen und Anlagen bis zur Entwicklung neuer Bauweisen und Baukonstruktionen sowie der Rationalisierung der Arbeitsvereinigung beim Produktionsvorgang reichen [3].

Es wurden im Zusammenhang damit Untersuchungen über die volkswirt-

1) Wölz, Wohnungspolitik und Wohnungsreform, S. 143
2) Wölz a.a.O. S. 145 ff
3) Wölz a.a.O. S. 153 f

schaftlichen Grundlagen des Bau- und Wohnungswesens gefordert, "die Aufklärung schaffen über die Lage und Verbesserungsmöglichkeiten des Kapital- und Grundstücksmarktes, über den Wohnungsbedarf, über die Herbeiführung einer gleichmäßigen Beschäftigung des Baugewerbes, d.h. die Umgestaltung des Baugewerbes von einem Saisongewerbe zu einem dauernd beschäftigten Gewerbe, ferner über die Tragbarkeit des Wohnungsaufwandes und sein Verhältnis zu den übrigen lebensnotwendigen Ausgaben" [1], schließlich auch über die Regelung bau- und wohnungswirtschaftlicher Belange "in den bestehenden gesetzlichen Vorschriften, insbesondere den baupolizeilichen und städtebaulichen Bestimmungen, mit dem Ziel zu ermitteln, wo Erleichterungen und Verbesserungsvorschläge zwecks Herabminderung der Baukosten möglich sind" [2].

"Dieser Überblick zeigt, daß eine Fülle von Einzelarbeiten zu leisten ist, um zu einer Verbesserung und Verbilligung des Wohnungswesens zu gelangen. Es ist nicht möglich, durch eine Einzelmaßnahme den Weg entscheidend zu ändern. ... In ihrer Gesamtrichtung entsprechen alle Rationalisierungsarbeiten durchaus der Wohnungsreform, die letzten Endes auch nichts weiter bezweckt, als der großen Masse in jeder Beziehung einwandfreie und billige Wohnungen zu verschaffen, was aber nur zu erreichen ist, wenn durch wissenschaftliche und praktische Versuche und Untersuchungen ermittelt wird, welche Wege sich dazu bieten. Deshalb ist eine wirksame und umfassende Rationalisierung neben sonstigem auch eine Vorbedingung für eine wirksame und umfassende Wohnungsreform" [3].

Das Besondere der vorstehend angeführten, sich ausdrücklich auf die wohnungsreformerischen Bestrebungen beziehenden, Darstellung ist die Akzentverschiebung in Richtung auf die besondere Bedeutung der Höhe der Baukosten für die Erreichung der Ziele der Wohnungsreform. Wenn auch schon früher bei der Ursachenanalyse das Problem der Baukosten erörtert wurde, so hatte diese Frage zum Zeitpunkt des Erscheinens des Aufsatzes von Wölz, 1928, bereits eine große Bedeutung für die Wohnungspolitik erlangt, die sich nach 1945 noch verstärken sollte.

Während von den vier oben genannten Forderungen die erste durch die inzwischen erreichte große Bedeutung der gemeinnützigen Wohnungsbau-

---

1) Wölz a.a.O. S. 155
2) Wölz a.a.O. S. 155
3) Wölz a.a.O. S. 155

gesellschaften und -genossenschaften, die zweite durch die Entwicklung des Realkredits zu einer wirksamen Organisation, die Ausbildung finanzpolitischer Steuerungsinstrumente und eines vielfältigen Instrumentariums der Subventionierung als voll erfüllt angesehen werden können, glaubte man durch das Bundesbaugesetz einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Baulandfrage geleistet zu haben. Der Beweis dafür steht noch aus[1]. Eine wesentliche Rationalisierung der Produktion zur Senkung der Baukosten ist bis jetzt noch nicht erfolgt.

1) Während bisher die Verpflichtung zur Entrichtung der Erschließungsgebühren erst mit dem Zeitpunkt der Bebauung eines Grundstücks entstand, werden jetzt die Erschließungskosten zum Zeitpunkt der Anlegung der Straßen fällig. Es wird erwartet, daß durch die finanzielle Belastung der Eigentümer von unbebauten Grundstücken, die nur einen geringen Ertrag erbringen, eine Steigerung des Angebotes von Grundstücken erfolgt. Ein Angebotsüberhang mit der Wirkung von Preissenkungen auf einem begrenzten Grundstücksmarkt würde aber zuerst voraussetzen, daß laufend mehr Grundstücke erschlossen werden, als es für die Deckung der Nachfrage nach neuerschlossenen Grundstücken erforderlich ist.

B Das Überwiegen ablaufspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik nach dem ersten Weltkrieg und die Frage ihrer Nebenwirkungen

1. Der Einsatz ablaufspolitischer Maßnahmen in der Wohnungsbaupolitik

Die große Zäsur in der Entwicklung des Wohnungsbaues und der Wohnungspolitik war der 1. Weltkrieg. Während des Krieges kam die Wohnungsbautätigkeit fast völlig zum Erliegen. Während 1913 rund 200.000, 1914 rd. 113.000 Wohnungen errichtet wurden, sank die Zahl der Neubauten 1915 auf 52.000, 1916 auf 15.200, 1917 auf 5.600 und 1918 auf 2.800 [1]. Es fehlte vor allem an Arbeitern, Material und Kapital und, da Millionen von Männern Soldaten waren, an der Nachfrage nach Wohnungen. Obwohl durch die Verluste an Menschen der Bedarf an Wohnungen eine gewisse Senkung erfuhr, führte die Größe des Ausfalls an Neubauzugängen ab 1919 zu den bekannten Mangelerscheinungen, die durch die Rückwanderer aus den damals abgetretenen Gebieten verschärft wurden. Abgesehen von der auf die Vorkriegszeit zugeschnittenen Kapazität der Bauwirtschaft, die eine schnelle Beseitigung des Fehlbedarfes unmöglich machte, ergaben sich durch die einsetzende Inflation Schwierigkeiten für die traditionelle Finanzierung des Wohnungsbaues.

Als eine Besonderheit der Kriegs- und Nachkriegszeit hatte sich die Wohnungszwangswirtschaft im Bereich der Wohnungsbestandspolitik zu einem System einander bedingender bzw. ergänzender gesetzlicher Maßnahmen entwickelt, die erforderlich waren, eine sozialpolitisch gerechte Verteilung des zu geringen Wohnungsbestandes durchzuführen. Kern dieses Systems war die Festsetzung der Mietpreise, die unter marktwirtschaftlichen Bedingungen infolge der Divergenz von Angebot und Nachfrage eine erhebliche Steigerung hätten erfahren müssen [2]. Diese Bindung der Mietpreise machte zur Ausschaltung eines schwarzen Marktes den sogenannten Mieterschutz zur Verhinderung einseitiger Vertragskündigung und ein Verfügungsrecht der Wohnungsämter zugunsten bedürftiger Wohnungssuchender erforderlich.

In der Zeit nach der Inflation bestand zunächst ein erheblicher Kapitalmangel. Die Bindung der Mietpreise führte in dieser Zeit dazu, daß der Wohnungsbau als Investitionsbereich konkurrenzunfähig wurde. Das Fehlen

---

1) Fey, Leistungen und Aufgaben im Deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau, passim
2) Lütge a.a.O. S. 397 ff

einer Rentabilität verhinderte daher eine Belebung der Bautätigkeit durch den Druck der starken Wohnungsnachfrage. Das Vorliegen des großen Wohnungsfehlbestandes nach dem Kriege störte darüber hinaus die antizyklischen Bewegungen der Bautätigkeit, die bis zum Kriege zu einer Ausnutzung niedriger Kapitalzinsen und Arbeitslöhne während der Depressionsphasen geführt hatte.

Als mit der Währungsstabilisierung im Jahre 1924 infolge des herrschenden Kapitalmangels für erststellige Wohnungsbauhypotheken Zinsen von 8% bis 10 3/4%[1], also teilweise mehr als das Doppelte als vor dem Kriege zu zahlen waren, mußte der Staat subventionierend eingreifen, wenn das Ziel der Mietpreisstabilisierung gesichert werden sollte. Daneben stiegen die Herstellungskosten der Wohnungen schneller und höher als die Herstellungskosten für die Fertigung sonstiger Konsumgüter und als die Einkommen und die Lebenshaltungskosten. Diese Entwicklung wurde aber erst nach einigen Jahren bedeutsam und war noch nicht die Ursache der nach der Inflation einsetzenden Subventionierungspolitik.

1) Jaschinski/Klein, Finanzierung des Wohnungsbaues, S. 610 ff

2. Der Ansatzpunkt und die Ergänzungen der Ablaufspolitik

Da die Ausgangssituation durch den Kapitalmangel bestimmt wurde, setzte die Mengen- und Preispolitik bei der Wohnungsbaufinanzierung an. Bei der marktwirtschaftlichen Grundordnung der deutschen Wirtschaft bot sich hier der am wenigsten störende Ansatzpunkt für eine Wohnungsbaupolitik. Es hatte in der kritischen Situation der ersten Nachkriegsjahre nicht an Forderungen gefehlt, die bisherige marktwirtschaftliche Ordnung im Bereich des Wohnungswesens als unvereinbar mit den lebensnotwendigen Funktionen der Wohnungs- und Bauwirtschaft für das gesamte soziale und kulturelle Leben zugunsten einer verwaltungswirtschaftlichen Teilordnung außer Kraft zu setzen [1]. Diese Forderungen erstreckten sich entweder auf Teilbereiche wie das individuelle Eigentum am Bauland, dessen Überführung in kollektives Eigentum gefordert wurde, und im Zusammenhang damit auch auf den schon vorhandenen Wohnungsbestand oder auf die Produktionssphäre einschließlich der Baustoffproduktion. In Wien war diese Forderung teilweise verwirklicht worden. Dort wurde unter der Herrschaft einer sozialistischen Mehrheit in der Stadtverwaltung der Wohnungsbau aus Steuermitteln durchgeführt und statt einer Miete lediglich ein sehr niedriger Zuschuß zu den Verwaltungskosten als Entgelt für die Wohnungsnutzung verlangt [2]. In diesen Forderungen war eine extreme Reaktion der Reformbestrebungen auf die Schwierigkeiten der Einschränkung des Herrschaftsrechts aus dem individuellen Eigentum zu sehen.

Bei der gegebenen Höhe fixierter Mieten ergaben sich sogenannte unrentierliche Baukosten, d.h. Kostenanteile, die durch die Mieten keine Verzinsung oder Amortisation fanden. Da bis zum 1. Weltkrieg rund 40% der Mieterträge für Verzinsung und Tilgung des hypothekarisch gesicherten Fremdkapitals verwendet werden mußten, ergab sich durch die indirekte Subventionierung in Form zinsverbilligter Darlehen aus Steuermitteln (Hauszinssteuerdarlehen von 1924-1931) der doppelte Effekt: der Kapitalmarkt brauchte nicht in Anspruch genommen zu werden, der sonst durch weitere Zinserhöhungen reagiert hätte, zum anderen konnte durch Senkung der Zinsen ein Gleichgewicht zwischen den fixierten Mieten und den gesamten Aufwendungen der Bewirtschaftung erreicht werden. Die Schwierigkeiten, die sich aus der Orientierung der Beleihungsgrundsätze nach früheren Kostendurchschnitten ergaben, konnten durch die Subventionierung

1) Weiß, Die Sozialisierung des Wohnungswesens, passim
2) Weiß, a.a.O. passim

außerdem gemildert werden.

Die Gesamtherstellungskosten einer Wohnung waren in der Zeit bis zum 1. Weltkrieg durch folgende Finanzierung gedeckt worden [1]:

1. Hypothek etwa 60% der Gesamtherstellungskosten,
2. Hypothek etwa 15-20% der Gesamtherstellungskosten,
Restfinanzierung (meist Eigenkapital) etwa 20-25% der Gesamtherstellungskosten,

wobei in die Restfinanzierung als Eigenkapital Spekulationsgewinne oder unbefriedigte Bauhandwerkerforderungen eingingen. Die Finanzierung des Wohnungsbaues erfolgte in der Zeit von 1924 - 1931 in der Regel nach folgendem Schema:

1. Hypothek etwa 10-20% der Gesamtherstellungskosten,
Hauszinssteuerdarlehen etwa 70-80% " " ,
Restfinanzierung (Eigenkapital) etwa 20% " " .

Der Hypothekenzinssatz für 1. Hypotheken hatte um 1870 5 1/2 - 6%, um 1880 3 3/4 - 4 1/2% und 1910 4 - 4 3/4% betragen. Der Satz für 2. Hypotheken lag etwa um 1% über dem für 1. Hypotheken. In Anbetracht der verhältnismäßig geringen Mittel, die auf dem Kapitalmarkt für den Wohnungsbau zur Verfügung standen, betrug der Zinssatz für 1. Hypotheken in den Jahren von 1924 - 1931 8-10%. Wegen des Mangels an Finanzierungsmitteln und der dadurch erreichten Höhe des Zinssatzes für 1. Hypotheken wurden 2. Hypotheken kaum in Anspruch genommen.

In der Zeit von 1932 - 1939, nach dem Ausbruch der großen Wirtschaftskrise, wurden andere Voraussetzungen hinsichtlich der Höhe der Gesamtherstellungskosten wirksam, denen die Finanzierung Rechnung tragen konnte. So waren die Baumaterialkosten verglichen mit dem Stand von 1928/1930 im Jahre 1932/1933 um rund 30%, die Baukosten um rund 28% gefallen [2]. Durch die Senkung der Gesamtherstellungskosten war die Beleihungsgrenze, die von den Realkreditbanken als ein für die Dauer der Laufzeit der Hypothekendarlehen nicht unterschreitbarer Mittelwert aus Sach- und Ertragswert festgelegt wurde, gestiegen. Er wurde aus Sicherheitsgründen möglichst niedrig angesetzt

---

1) Jaschinski/Klein (für dieses und die anderen Finanzierungsschemata S. 610 ff)

2) Lütge a.a.O. S. 212 ff

Für Bauvorhaben zugunsten einkommensschwacher Bevölkerungskreise ergab sich folgendes Finanzierungsprinzip:

1. Hypothek	etwa 35-40%	der Gesamtherstellungskosten,	
Reichs- oder Landesdarlehen	" 45-50%	"	" ,
Restfinanzierung (Eigenkapital)	" 10-20%	"	" .

Gegen Ende dieser Periode wurde durch Einschaltung reichsverbürgter Hypotheken des Kapitalmarktes in Höhe von 15-20% der Gesamtherstellungskosten der Bedarf an öffentlichen Mitteln auf etwa 30-35% ermäßigt.

Für den sonstigen Wohnungsbau galt folgendes Finanzierungsschema:

1. Hypothek	etwa 40%	der Gesamtherstellungskosten,	
2. Hypothek mit Reichsbürgschaft	" 25-30%	"	" ,
Restfinanzierung (Eigenkapital)	" 30-35%	"	" .

Der Senkung der Baukosten auf einen Stand, der aber immer noch über dem der Vorkriegszeit lag, folgte eine Senkung der Zinssätze für 1. Hypotheken auf 4 1/2 - 5 1/4%. Der Zinssatz für 2. Hypotheken lag etwa 1/2 - 3/4% höher.

Bemerkenswert ist, daß der Wohnungsbau inzwischen auch in der für ihn günstigsten Phase der auslaufenden Depression bzw. der beginnenden Prosperität von staatlichen Subventionen und Bürgschaften abhängig geworden war. Dabei muß allerdings berücksichtigt werden, daß erst eine Eliminierung der Einflüsse des beginnenden Vierjahresplanes ein klares Bild von der Abhängigkeit ergeben könnte. Da aber eine Abwägung der zu Kosten- und Preisänderungen führenden verschiedenen Ursachen hier kaum möglich ist, muß das besondere Interesse den Tendenzen langfristiger Entwicklung gelten.

Als Folge der Kriegsstörungen, des Ausfalles an Neubauzugängen während des Krieges und des Flüchtlingsstromes in die Bundesrepublik entstand nach Beendigung des 2. Weltkrieges ein Wohnungsfehlbestand, der den nach Beendigung des 1. Weltkrieges entstandenen weit übertraf. Die Umstände, die insbesondere ab 1949 die starken staatlichen Eingriffe erforderlich machten, glichen weitgehend denen nach Ende des 1. Weltkrieges, so daß es nicht erforderlich erscheint, darauf hier näher einzugehen. Auch jetzt wurde überwiegend das Mittel der indirekten Subvention angewandt, für

das Methoden und Apparat in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen entwickelt worden waren.

Im Vordergrund stand zunächst der sogenannte Soziale Wohnungsbau, der nach folgendem Schema finanziert wurde:

1. Hypothek	etwa 25-30%	der Gesamtherstellungskosten,
öffentl. Darlehen	" 45-50%	" ,
Restfinanzierung (Eigenkapital)	" 20-30%	" .

Die Entwicklung führte zu einer leichten Erhöhung des Anteils der 1. Hypotheken bei entsprechender Senkung der öffentlichen Darlehen. Daneben wurden teils höhere Sätze der Eigenkapitalfinanzierung, teils mäßige Bürgschaftshypotheken an 2. Rangstelle angewendet.

Neben dem sozialen Wohnungsbau bildete sich für den nicht in dieser Weise geförderten Wohnungsbau, der der Versorgung wirtschaftlich besser gestellter Bevölkerungskreise diente, etwa folgendes Finanzierungsschema heraus:

1. Hypothek	etwa 30-35%	der Gesamtherstellungskosten,
2. Hypothek mit Landes- o. Kommunalbürgsch.	" 15-20%	" ,
Restfin. (Eigenk. u. Baukostenzusch.)	" 45-50%	" .

An Stelle der verbürgten zweiten Hypothek trat in sehr vielen Fällen ein Bauspardarlehen, das in der Regel 25-30% der Gesamtkosten deckte, so daß sich der Anteil des Eigenkapitals bzw. der sonstigen Mittel der Restfinanzierung verringerte.

Die nach dem Kriege erlassenen Wohnungsbaugesetze (I. WoBauGes vom 24. 4. 1950[1] und das II. WoBauGes vom 27. 6. 1956 [2]), die Kernstücke eines zu hoher Perfektion entwickelten wohnungsbaupolitischen Systems waren, wurden ergänzt durch Durchführungsverordnungen des Bundes und der Länder. Die Instrumente der Wohnungszwangswirtschaft dienten dazu, die Verteilung der immer noch zu geringen Anzahl der Wohnungen - einschließlich der öffentlich geförderten - zu regeln und im letzteren Falle

1) Bundesgesetzblatt 1950, I S. 83
2) Bundesgesetzblatt 1956, I S. 523

einen Mißbrauch der Förderungsmaßnahmen zu verhindern. Darüber hinaus waren zahlreiche Gesetze und Verordnungen aus anderen Sachbereichen den Zielen der Förderung des Wohnungsbaues angepaßt worden. Die wichtigsten waren einmal das Einkommensteuergesetz, das vor allem erhöhte Abschreibungsmöglichkeiten für Bauherren nach § 7b EStG und Absetzungsmöglichkeiten für private Baudarlehen nach § 7c EStG, und zum anderen das Lastenausgleichsgesetz (LAG), das u.a. die Bereitstellung von Wohnraumhilfemitteln, Aufbaudarlehen usw. vorsah.

3. Die allgemeine Wirkung der Ablaufspolitik

Das gesamte Instrumentarium der Wohnungspolitik war unter dem Zwang der Verhältnisse auf die Änderung der quantitativen Relationen zwischen Angebot und Nachfrage nach Wohnungen gerichtet, wobei soziale Gerechtigkeitsgesichtspunkte den Schutz wirtschaftlich Schwacher und von den Kriegsfolgen besonders Betroffener berücksichtigen sollten, daneben nach gesamtwirtschaftlich pragmatischen Gesichtspunkten orientiert, wie die Bevorzugung der Bergarbeiter durch besondere, von der Allgemeinheit zu tragende Abgaben pro Tonne Stein- oder Braunkohlen. Die durch die Wohnungsreformbestrebungen in der Zeit bis zum 1. Weltkrieg aufgestellten Forderungen zur Lösung der sogenannten Allgemeinen Wohnungsfrage waren zwar uneinheitlich, aber im wesentlichen in Übereinstimmung mit diesen früheren Forderungen Gegenstand der einzelnen Gemeindebauordnungen geworden. Aus diesem Grunde wurden sie selbstverständliche Voraussetzung für die Förderungswürdigkeit der einzelnen Bauvorhaben. Sofern die Bauordnungen noch keine Regelungen bestimmter ordnungspolitischer Normen enthielten, konnten diese zu Bedingungen für die öffentliche Förderung erhoben werden. So wurden in Berlin[1], Bayern[2] und Nordrhein-Westfalen[3] Hintergebäude mit öffentlichen Mitteln nicht gefördert, obwohl ihre Errichtung nach den Bauordnungen unter bestimmten Voraussetzungen gestattet war. Von der Förderung wurden gleichfalls sogenannte Primitivbauten ausgeschlossen und damit ein technischer Qualitätsmindeststandard gesichert. Weiterhin gehörten dazu auch die Bestimmungen über Wohnfläche und Mindestausstattung. Durch die Darlehenssätze, die Grundbeträge pro Wohnung und Zuschläge je nach der Größe vorsahen, wurde die Errichtung kleiner Wohnungen bewußt gefördert. Diese Maßnahmen hatten einen doppelten Zweck: als Folge des Krieges war eine große Anzahl vor allem alleinstehender Frauen mit Wohnraum zu versorgen, zum anderen erforderten Kleinwohnungen aus den früher genannten Gründen zwar einen relativ höheren Kostenaufwand pro Quadratmeter Wohnfläche, es konnten aber mit absolut niedrigeren Kosten und entsprechend niedrigeren öffentlichen Mitteln mehr Wohnungen geschaffen werden. Vor allem während der Gültigkeit des I. Wohnungsbaugesetzes bis 1956 war diese Bestrebung ein erklärtes Ziel der Wohnungsbaupolitik.

1) Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957, Amtsbl. S. 237
2) Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957, MABl. S. 765
3) Wohnungsbauförderungsbestimmungen 1957, MinBl. S. 2855

Der Versorgung der unteren sozialen Schichten mit angemessenen Wohnungen galt die Tätigkeit der Gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und -genossenschaften, die in großer Zahl nach 1919 gegründet wurden und die sich auf Grund ihrer gesetzlichen Aufgabenbestimmung dem Kleinwohnungsbau zu widmen hatten. Die Bevorzugung der Kleinwohnungen entsprang dem Zwang, in Anbetracht des riesigen Fehlbestandes in quantitativen Kategorien zu denken. Darüber hinaus waren die Ansprüche, die die Wohnungssuchenden an Größe und Raumzahl der Wohnungen stellten, gering. Einmal war die Zuteilung einer Wohnung die Erlösung aus einem Untermietsverhältnis, und die Möglichkeit der Absonderung der Familie oder der einzelnen Person besaß an sich einen außerordentlich hohen Wert, zum anderen waren die Baukosten und damit in kleinen Sprüngen auch die Mieten gestiegen. Auch die Zuteilungsschlüssel der Zwangsbewirtschaftung des knappen Wohnraums, die sich nach den Mindestanforderungen richteten, haben zweifellos normierend mitgewirkt. Daß die Nachfrage nach Wohnungen, die ihrer Größe nach lediglich Mindestanforderungen genügten, allgemein wurde, ist eine Erscheinung, die die vorgegebene Annahme einer Neigung zur Substitution des Bedarfs nach besserer Wohnungsversorgung bestätigt.

Primärwirkung der staatlichen Subventionspolitik war zweifellos eine Verringerung des Wohnungsdefizits bei weitgehender Stabilisierung der Mieten und Verhinderung sozialer Härten. Vorziel der Wohnungsbaupolitik war anfangs primär die Kapitalbeschaffung an sich - erforderlich durch den Kapitalmangel nach 1924 und 1949 -, sekundär entwickelte sie sich zur Stützung des Mietenniveaus durch Zinsermäßigungen. Sowohl nach 1924 als auch nach 1949 wurde die zweite Aufgabe dominierend.

Aus den oben angegebenen Schemata der Finanzierung des Wohnungsbaues ist ersichtlich, daß nach 1924 und 1949, also in der "Hauszinssteuerära" und in der ersten Zeit des sozialen Wohnungsbaues, die Höhe des Anteils öffentlicher zinsverbilligter Darlehen an der Finanzierung annähernd 50% betrug, während in der Zeit nach 1932 der relative Anteil erheblich sank. Es war bereits darauf hingewiesen worden, daß als Folge der Wirtschaftskrise die Baukosten erheblich gesunken waren und dadurch eine Finanzierung des Wohnungsbaues mit wesentlich geringerer Inanspruchnahme öffentlicher Mittel erfolgen konnte. Der Umstand, daß als Folge der Wirtschaftskrise die Baukosten um etwa ein Viertel sinken konnten, verweist auf die Ursachen, die für das starke Ansteigen der Baukosten nach 1924 und nach 1949 verantwortlich waren. Diese sind darin zu sehen, daß die vorhandene

Kapazität überlastet wurde durch den forcierten Wohnungsbau, die Wiederaufbauten und Neubauten für die prosperierende Wirtschaft und - trotz aller Kritik - die Bauten für die öffentliche Hand, deren Haushaltslage ständig besser wurde. Die Folgen der steigenden Kapazitätsausdehnung wurden verstärkt durch das ständige Steigen der Faktorkosten im Konjunkturverlauf. Eine isolierte Darstellung der einzelnen Wirkungsfaktoren ist mit den gegebenen Methoden kaum möglich.

4. Die Frage der kostensteigernden Wirkung der Ablaufspolitik

Das starke Absinken der Baukosten nach 1932 wurde von Kritikern als Beweis dafür gewertet, daß die Elastizität und Zweckmäßigkeit des Einsatzes öffentlicher Mittel verantwortlich dafür sind, welche Entwicklung die Baukosten nehmen. Ein Beweis für diese Behauptung dürfte allerdings kaum zu erbringen sein. So verweist Mößner darauf, daß die Wohnungsunternehmen bestrebt waren, "aus der öffentlichen Hand herauszuholen, was herauszuholen war!" ."Diese Entwicklung, die sich in den ersten Ansätzen bereits in den letzten Friedensjahren zeigte, führte dann unter den zunehmenden Anspannungen des Krieges immer mehr und mehr zu einem Verzicht auf eine optimale Kostenkalkulation und damit zum Verschwinden jeden Leistungswettbewerbes in Richtung eines Kostendrucks nach unten" [1].

Mößners Beobachtung ist zweifellos richtig, er irrt aber, wenn er annimmt, daß die "aus der öffentlichen Hand herausgeholten" Beträge ohne Forderung einer entsprechenden Gegenleistung, d.h. ohne gründliche Kalkulation, an die Bauwirtschaft geflossen wären. Die Entwicklung der Finanzierungsschemata hat gezeigt, daß öffentliche Mittel an die Stelle von Kapitalmarktmitteln traten. Sie waren ebenso wie diese Fremdmittel und ihre wesentliche Besonderheit bestand darin, daß sie zinslos oder zinsverbilligt gegeben wurden, um die Einhaltung gebundener Mietpreise zu ermöglichen. Wenn möglichst hohe Beträge öffentlicher Mittel angestrebt wurden, dann nur deshalb, um das Bauziel mit möglichst niedrigen eigenen Mitteln, die gewöhnlich teurer waren, realisieren zu können. Im übrigen wird die Bautätigkeit während der Kriegsjahre noch schlechtere Bedingungen hinsichtlich der verfügbaren Kapazitäten vorgefunden haben, als das in Zeiten der Hochkonjunktur der Fall sein kann (Mößner schrieb seinen Aufsatz 1943).

Mößner stellt im Verlauf seiner Überlegungen u.a. die These auf, daß Voraussetzung für eine bessere und billigere Befriedigung des Wohnungsbedarfes ohne Minderung der Produktions- und Konsumkraft der Volkswirtschaft eine Verbesserung der Produktivität im Wohnungsbau sei. Die Lösung der Wohnungsfrage nach dem Kriege müßte gerade wegen der dann zu erwartenden Lage der Bauwirtschaft (Anlagenverlust, Mangel an Facharbeitern usw.) eine Frage der Steigerung der Produktivität sein [2].

---

1) Mößner, Grundprobleme der Wohnungsbaufinanzierung, S. 257

2) Mößner a.a.O. S. 257 f

"Es wäre deshalb ein gefährlicher Irrtum anzunehmen, daß uns die Bereitstellung möglichst vieler öffentlicher Mittel oder gar die Übernahme der Wohnungsbaufinanzierung im ganzen auf den öffentlichen Haushalt aus dem Wohnungselend herausführen könnte" [1]. Subventionierungen ohne Berücksichtigung ihrer Auswirkung auf die Produktion würden verhindern, daß "die wirtschaftlichen Eigenkräfte aus dem Erstarrungszustand des Krieges möglichst schnell herausgelöst und in eine Linie aufsteigender wirtschaftlicher Leistung überführt werden". ... "So wichtig es also auf der einen Seite ist, unbedingt den Anschluß an den sozial dringlichen Wohnungsbedarf zu finden, so grundlegend ist es andererseits für die Lösung der Wohnungsfrage, die Kostendegression möglichst schnell in Gang zu bringen. Sie allein schlägt wirklich zu Buch und ohne sie werden alle klug gedachten Maßnahmen zur Lösung der Wohnungsfrage ohne nachhaltigen Erfolg sein" [2].

Mößners Hoffnungen galten einer neuen Grundlage der Wohnungsproduktion durch Normung, Typisierung und industrielle Bauweise, "deren Leistungsstand ohne Zweifel denen der Vorkriegszeit überlegen sein wird" [3]. Sind die Aufgaben des Überganges zu neuen Produktionsgrundlagen gelöst, "dann tendieren die Kosten der industriellen Produktion erfahrungsgemäß nach unten. Diese natürliche Entwicklung kann jedoch erfahrungsgemäß durch eine falsch eingesetzte staatliche Subventionspolitik vollständig unterbunden werden. Die Gefahr der Wiederholung einer solchen Entwicklung ist angesichts der hohen Anspannungen im Produktionsgefüge während der ersten Nachkriegsjahre groß, und es wäre eine Illusion anzunehmen, daß diese Gefahr allein durch behördliche Maßnahmen von oben verhindert werden kann. Dazu ist vielmehr der Einsatz aller lebensfähigen Eigenkräfte der Wohnungswirtschaft nötig, und die Aufgabe des Staates besteht darin, diesen gegebenen wirtschaftlichen Kräften durch eine entsprechende Ausgestaltung der Finanzierung ... zum Durchbruch zu verhelfen. Die wirtschaftspolitische Zielsetzung (Senkung der Baukosten je Wohnungseinheit auf einen normalen Stand) und die sozialpolitische Forderung (Vergrößerung der Wohnungseinheit und möglichst schnelle Erhöhung der jährlichen Wohnungsproduktion) werden einander in der Übergangsperiode von der Kriegs- und zur Friedenswirtschaft besonders antagonistisch gegenüberstehen. Für die praktische Durchsetzung einer fruchtbaren Synthese wird nach allen gemachten Erfahrungen die Art der Finanzierung und ins-

1), 2) Mößner a.a.O. S. 258

3) Mößner a.a.O. S. 259

besondere die Methode des Einsatzes der öffentlichen Mittel von entscheidender Bedeutung sein "[1]).

Unter diesen Voraussetzungen und insbesondere der, daß nach Beendigung des Krieges der Übergang zu neuen Produktionsverfahren eine Steigerung der Produktivität des Wohnungsbaues möglich und damit eine Kostendegression zu erwarten sei, schlug Mößner ein Subventionierungssystem mit degressiver Entwicklung der Zuschüsse für die Zeit unmittelbar nach Kriegsende vor [2]). Mößner konnte 1943 den 1945 erreichten Zerstörungsgrad nicht berücksichtigen und ebensowenig das Flüchtlings- und Vertriebenenproblem, durch das der Fehlbestand weiter erhöht wurde. Die von ihm als so selbstverständlich angenommene Prämisse, daß der Wohnungsbau nach einer Übergangszeit zu erhöhter Arbeitsproduktivität gelangen würde, hat sich nur in sehr geringem Maße erfüllt.

Ähnlich wie bei den Diskussionen der Wohnungsreformer bis zum ersten Weltkrieg wird von Mößner eine Folgeerscheinung als Ursache von Mißständen, in diesem Falle der Baukostensteigerungen, angesehen. Die Subventionierung des Wohnungsbaues war erforderlich, um eine sozial gerechte Verteilung des knappen Wohnungsangebots bei den Gegebenheiten der Nachkriegssituation und eine möglichst schnelle Beseitigung der Mangelsituation zu erreichen. Die Höhe der Mietpreise, die sich ohne ablaufspolitische Maßnahmen gebildet hätten, würde voraussichtlich in einem stärkeren Umfang, als es geschehen ist, zur Akzeptierung von provisorischen, behelfsmäßigen oder primitiven Wohnungen geführt haben.

Es kann angenommen werden, daß das Ausmaß des quantitativen Fehlbedarfs als Ursache dafür anzusehen ist, daß die Baukosten derartig stark angestiegen sind. Die gegebene Situation der Nachfrage nach Bauleistungen jeder Art hat dazu geführt, daß von der Nachfrageseite kein Druck auf das Angebot ausgeübt wurde, sondern das Angebot an Wohnungen, deren Qualität durch ordnungspolitische Normen bestimmt wurde, ständig Abnahme fand.

Es ergibt sich hier die Frage, wie ohne die Folgen der beiden Kriege der Nachfragedruck wirksam geworden wäre. Die Befriedigung des Mindestbedarfs wäre wahrscheinlich kontinuierlich bis zu einer Sättigung erfolgt.

---

1) Mößner a.a.O. S. 259

2) Mößner a.a.O. S. 259 ff

Dabei ist der Mindestbedarf als derjenige Bedarf zu definieren, dessen Nichtbefriedigung als Notstand empfunden wird. Er ist aber nicht gleichzusetzen der Obdachlosigkeit, die zur Existenzgefährdung führt. Der Mindestbedarf besteht vor allem darin, daß die familiäre Intimsphäre und die elementaren Lebensabläufe der Familie, die in den modernen Industriegesellschaften die typische Form der Kleinfamilie (Ehepaar und gegebenenfalls Kinder) besitzt, gegenüber Einflüssen von außen geschützt sind. Diese Funktion besitzt jede Wohnung, die abgeschlossen ist. Gegenüber diesem Merkmal treten offenbar andere Qualitätsmerkmale zurück. Die Nachfrage akzeptiert daher Neubauwohnungen zuerst deshalb, weil diese die Möglichkeit abgeschlossenen Wohnens bieten, nicht weil diese Bedürfnissen, die durch die Art des Wohnens befriedigt werden können, entsprechen. Diese Wohnungen können daher hinsichtlich ihrer Qualität erhebliche Mängel aufweisen, insbesondere durch die Unzulänglichkeit ihrer Größe und Raumzahl, ohne daß dadurch die Nachfrage beeinflußt wird. Bis zur Befriedigung des Mindestbedarfs ist daher Indifferenz der Wertschätzung gegenüber Altbau- oder Neubauwohnungen anzunehmen, die häufig durch die beiderseitigen Mängel, wie etwa ungünstige Grundrisse und unzureichende Ausstattung der Altbauten, minimale Raumgröße und Gesamtgröße sowie mangelhafte Schallisolierung der Neubauten, verstärkt wird.

Nach Befriedigung des Mindestbedarfs hätte die Konkurrenz der Anbieter zu einer Steigerung der Qualität bei gleichen Preisen, zu Preissenkungen oder einer Kombination von beiden für Neubauten führen müssen. Die Indifferenz der Wertschätzung gegenüber Alt- oder Neubauten wäre dadurch zugunsten der letzteren nach und nach beseitigt worden, durch das relative Sinken der Preise für die Wohnungsnutzung wäre die Substitution besserer Wohnungsqualität durch Nachfrage nach anderen relativ billigeren Gütern ebenfalls zurückgedrängt worden.

Die unterschiedlichen Einkommensverhältnisse hätten bei gleichzeitigem Verschwinden älterer Wohnungen vom Markt in immer größerem Umfang zu einer Wahl der Nachfrage zwischen zeittypischen Qualitätsvarianten geführt.

Diese Annahmen eines normalen Verlaufs könnten wahrscheinlich durch einen Vergleich mit Ländern gleichen Entwicklungs- und Strukturtyps, die nicht unter den Folgeerscheinungen der beiden Weltkriege in dem Umfang wie Deutschland zu leiden hatten, voraussichtlich in einem gewissen Maße

bestätigt werden. Eine derartige Bestätigung ließe die Kriegsfolgen für die Wohnungsversorgung als Entwicklungsstörungen erscheinen.

Bei Berücksichtigung der strukturellen Gegebenheiten des Wohnungsbaues ist aber anzunehmen, daß in absehbarer Zeit eine Steigerung der Qualität der Neubauwohnungen nur bei relativ steigenden Preisen für die Wohnungsnutzung möglich gewesen wäre. Es wäre dann lediglich eine der jetzigen Situation ähnliche früher eingetreten, d.h. die Güter der industriellen Massenproduktion, deren Preise relativ sinken, wären einer qualitativ besseren Wohnungsversorgung zu relativ steigenden Preisen vorgezogen worden.

Die Einflüsse, die einmal als Folgen der beiden Weltkriege, zum anderen durch die Struktur der Wohnungsproduktion auf die Wohnungsversorgung einwirkten, sind mit den vorhandenen Hilfsmitteln nicht isoliert voneinander darzustellen. Die Entwicklungsstörung durch die Kriegsfolgen ist aber nur eine Ursache für die jetzige Situation der Wohnungsversorgung. Für die weitere Entwicklung, für die kein Anlaß zu optimistischen Prognosen gegeben ist, werden nur die strukturellen Voraussetzungen entscheidend sein.

Es bleibt hier die Frage offen, weshalb die Kenntnis von den ausführlich darzustellenden Möglichkeiten, dem Wohnungsbau die Rationalisierungs- und damit Kostendegressionsvorteile industrieller Produktionsweisen zu verschaffen, nicht in stärkerem Maße auf die Mittelwahl der Ablaufspolitik eingewirkt hat.

Es wird zu zeigen sein[1)], daß in der Sowjetunion etwa zur gleichen Zeit, in der in Deutschland nach etwa zwölfjähriger staatlicher Förderung konventionellen Wohnungsbaus der dringendste Wohnungsbedarf annähernd befriedigt worden ist, mit Hilfe jener industriellen Methoden, deren Durchsetzung Mößner irrtümlich als selbstverständlich vorausgesagt hat, die Beseitigung des Wohnungsdefizits erfolgen soll. Die hier zum Ausdruck kommende Erwartung einer besseren Eignung dieser Verfahren rechtfertigt die Annahme, daß auch das Ziel der qualitativen Anpassung sich dieser Verfahren bedienen muß.

Bei der Wiedereinführung der Politik der indirekten Subventionen nach dem zweiten Weltkrieg bestand Übereinstimmung darüber, daß anzustrebendes Ziel dieser Politik die volle Unabhängigkeit des Wohnungsbaus

1) siehe Seite 159 ff

und der Wohnungswirtschaft von Subventionen überhaupt sein müsse, d.h. die volle Eigenwirtschaftlichkeit[1]. (Als Eigenwirtschaftlichkeit gilt die volle Deckung der echten Kosten durch die gleichfalls echten Nutzungsentgelte). In den Empfehlungen des Wohnungswirtschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wohnungsbau heißt es dazu weiter: "Ob der Weg bis zu diesem Ziel weit ist oder ob das Ziel in absehbarer Zeit sich wird erreichen lassen, hängt zum Teil von Umständen ab, die sich der Voraussicht entziehen. Darum begnügt der Beirat sich mit der Feststellung, daß die Subventionsbedürftigkeit des größten Teils des Wohnungsbaus zur Zeit und bis auf weiteres als Tatsache hinzunehmen ist. Die Wohnungswirtschaft muß sich mit dieser Tatsache abfinden und sich auf sie einrichten. ...

Solange die Wohnungswirtschaft im Zustand der Subventionsbedürftigkeit festgehalten wird, muß auch die Subventionspolitik in vollem Maße des Bedarfes aufrechterhalten und weitergeführt werden"[2]. "Dem Einwand, daß Subventionen häufig preissteigernd und auch in dieser Hinsicht bedenklich wirken, muß entgegengehalten werden: die den Subventionen nachgesagten und in der Tat gelegentlich zu beobachtenden nachteiligen Wirkungen lassen sich vermeiden. In aller Regel werden sie nur durch unzweckmäßige Verfahrensweisen ausgelöst; grundsätzlich lassen Subventionen sich sowohl preissenkend als auch erzieherisch einsetzen, so insbesondere durch Verknüpfung mit Maßnahmen der Rationalisierung bzw. mit Rationalisierungsauflagen, durch Ausschreibung der zu vergebenden Aufträge u.a.m"[3]. Rationalisierungsauflagen haben sich, wenn sie überhaupt in nennenswerem Umfang erteilt wurden, nicht auf Änderungen der Bauweisen erstreckt, die bei aller Mechanisierung weiterhin arbeitsintensiv, saisonabhängig und auf Einzelaufträge angewiesen geblieben sind.

---

1) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Eigenwirtschaftlichkeit in der Wohnungswirtschaft, im folgenden kurz bezeichnet als "Eigenwirtschaftlichkeit", S. 13

2) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung durch die Bewohner und Wohnungssuchenden, im folgenden kurz bezeichnet als "Die Wertung der Wohnungsnutzung", S. 40

3) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 40 f

C Das Problem der Bevorzugung von Konsumgütern des gehobenen Bedarfs vor besserer Wohnungsversorgung

1. Die Änderung der Wertung der Wohnungsnutzung in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg

Das Problem der Wertschätzung unterschiedlicher Qualitäten von Wohnungen und die durch deren Preisunterschiede bedingten Substitutionsvorgänge führen zu der allgemeinen Frage, welche Stellung das Wohnbedürfnis im Rahmen der gesamten Bedürfniskonstellation eines Haushaltes einnimmt.

Durch die Vielzahl der Bedürfnisse, die hinter dem Wohnungsbedarf stehen, ist die Wertung der Wohnungsnutzung ein besonders komplexes Phänomen. So wird in einem Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirats ausgeführt: "Die zivilisatorischen, kulturellen und sozialen Bedürfnisse, deren Befriedigung die Wohnung gleichfalls dient, bestimmen sich in weitgehendem Maße nach der zivilisatorischen, kulturellen und sozialen Umwelt bzw. nach der Haltung der Menschen zu dieser Umwelt. Hierher gehört insbesondere auch die Einstellung der Wohnungsinhaber und Wohnungssuchenden zu den Werten der ungehinderten Selbständigkeit, der individuellen Lebensgestaltung einerseits, zu den Werten der Gemeinschaft in den kleineren und größeren Lebensbereichen andererseits. Der Wert und die ihm entsprechende Bewertung der einzelnen Wohnung sind immer entscheidend mitbestimmt durch Art und Gestalt der ländlichen und städtischen Siedlung, in die sie baulich und siedlungsmäßig eingebettet ist" [1].

"All dieses, d.i. sowohl die Umwelt als auch die Haltung der Menschen zu ihr, befindet sich in ständigem und seit Ausbruch des ersten Weltkriegs reißend schnell gewordenem Wandel; mit ihren Wandlungen müssen daher auch diese Bedürfnisse, soweit sie über ein bereits zum Existenzminimum gewordenes Maß hinausgehen, oder mindestens die Stärke in der sie empfunden werden, sich ebenfalls wandeln. So wird auch die Wertschätzung der Wohnung um dieser mannigfachen und vielseitigen als "Zusatznutzen" bezeichneten Bedürfnisbefriedigung willen strakem Wandel unterworfen sein" [2]. Zeitraum für derartige Untersuchungen müßte nach Ansicht des Beirates vor allem die Zeit systematischer Wohnungspolitik sein, deren

---

1) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 93
2) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 93

Beginn in dem Erlaß des preußischen Wohnungsgesetzes vom 28. 3. 1918 zu sehen ist. Der Inhalt dieses Gesetzes wurde wesentlich von den Vorschlägen der Wohnungsreformer bestimmt.

Eine Ermittlung der Ursachen, die für die Änderung der Bedürfniskonstellation bestimmend sind, ist ein Verfahren, durch das ein Vergleich der Bedürfniskonstellationen zweier oder mehrerer Zeitpunkte und ebenso ein Vergleich der bestimmenden Faktoren durchgeführt wird. Wegen der Komplexität der zu untersuchenden Faktoren ist eine Untersuchung von Entwicklungsreihen offensichtlich kaum möglich. Aber selbst bei dem komparativ-statischen Verfahren ist weder die Einbeziehung aller Teilbedürfnisse und ihrer Ambivalenz noch aller bestimmenden Faktoren für die Qualitätswahl im Sinne des optimalen Kaufes[1], wie vor allem die Einkommenshöhe, die Einkommensverteilung und die Preise anderer Güter möglich.

Im Gutachten des Wohnungswirtschaftlichen Beirates wird "die seit Einsetzen der staatlichen Wohnungspolitik eingetretene bemerkenswerte Verschiebung der Bedürfnisskala überhaupt und namentlich des Platzes, den die Wohnungsnutzung in dieser Skala einnimmt"[2], konstatiert. Als Ursachen werden dabei angenommen der "seither eingetretene Wandel der zivilisatorischen, kulturellen und sozialen Umwelt; einen beachtlichen Anteil hat aber auch die in diesem Zeitraum betriebene staatliche Wohnungspolitik"[3].

In dem genannten Gutachten wird die Verringerung der Bedeutung der Wohnungsnutzung in der Bedarfsstruktur damit erklärt, daß "andere Bedürfnisse noch stärker aufgerückt und eine stattliche Anzahl früher völlig unbekannter Bedürfnisse neu in die Bedürfnisskala" (in die Bedarfsstruktur) "eingedrungen sind und hohe Plätze auf ihr besetzt halten"[4].

Die dynamische Wechselwirkung zwischen den Bereichen der materiellen und immateriellen Kultur, die beide im allgemeinen, aber auch im wissenschaftlichen Sprachgebrauch durch differenzierende Begriffe wie Zivilisation, technischer Stand, soziale Verhältnisse, soziale Mitwelt, kultu-

1) siehe Kapitel D, Abschnitt 2
2) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 103
3) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 103
4) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 103

reller Stand u.ä. bezeichnet werden, ist in ihrer Gesamtheit nicht darzustellen. Der Begriff der Interdependenz konstatiert ohne zu erklären. Es muß daher genügen, auf die soziokulturellen Erscheinungen hinzuweisen, die Ausdruck eines stattgefundenen Wandels sind.

So verweist der Wohnungswirtschaftliche Beirat auf den Umstand, daß ein Teil des Lebens, das sich früher im Familienkreise und damit in der Wohnung abzuspielen pflegte, aus der Wohnung in die Öffentlichkeit hinaus verlegt worden ist. "Sogar das Familienleben selbst spielt sich in steigendem Maße außerhalb der Wohnung ab; so wird insbesonder die Erholung in steigendem Maße auf Ausflug, Wanderung und Reise, bei Sportveranstaltungen usw. gesucht. Ähnliches gilt von der Pflege der Geselligkeit" [1].

Nach dieser Feststellung wird erwähnt, daß sich hier die Frage ergibt, ob diese Verlagerung des Familienlebens nach außen die Folge neu formierter Bedürfnisse ist oder des Umstandes, "daß eine ... geeignete Wohnung überhaupt nicht zur Verfügung steht, so daß statt der Wohnung andere Güter der Befriedigung dieser Bedürfnisse dienen müssen" [2]. Der hierin enthaltene Hinweis auf die Substituierbarkeit abgeleiteter Bedürfnisse ist, unabhängig von der Beantwortung der Frage nach Ursache und Wirkung, auch für das Wohnbedürfnis anzunehmen und für die Erklärung der Substitutionsvorgänge von Bedeutung.

Bei Berücksichtigung der entgegengesetzten Wirkung des Fernsehens, die zur Zeit der Abfassung des Gutachtens in ihrem jetzigen Umfang nicht bekannt sein konnte, verlieren die angeführten Feststellungen an Beweiskraft. Sie beziehen sich also nur auf die Wandlung des Wohnungsbedarfs zu einem bestimmten Zeitraum vor der inzwischen stattgefundenen Durchsetzung des Fernsehens. Diese aber kann wiederum als ein Wandlungsprozeß des Wohnungsbedarfs im Sinne eines Substitutionsvorganges aufgefaßt werden, denn das Fernsehen mit seinem von berufener Seite als zweifelhaft bezeichneten kulturellen Wert verschafft durch die Kombination von akustischen und visuellen Reizen Erlebnismöglichkeiten, die offenbar über die Misere des Wohnens hinwegzutrösten vermögen. Die Wälder von Fernsehantennen auf den Dächern abrißreifer Häuser sind vielfach als Symptom für diesen Umstand erwähnt worden.

---

1) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 104
2) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 104

Die Frage der kausalen Wechselbeziehung soll daher im folgenden nicht weiter erörtert werden, weil die Möglichkeit gegeben erscheint, zu Kriterien für die Bewertung der Wohnungsversorgung zu gelangen, die durch ihren Charakter die Untersuchung kausaler Wechselbeziehungen der dargestellten Art vermeiden.

Der Hinweis auf die Erscheinungen eines stattgefundenen Wandels des Wohnungsbedarfes soll daher lediglich auf die Bedeutung des Problems der Objektivierbarkeit des Wohnbedarfes hinweisen. Die Wandlung der Bedeutung des Wohnbedarfes für den Gesamtbedarf scheint auf eine Bedarfsänderung zurückzuführen zu sein, d.h. zum Beispiel eine Verlagerung der Nachfrage von der Wohnungsnutzung auf Güter oder Leistungen, die Voraussetzung der Verlagerung des Lebens nach außen oder deren Zweck darstellen. Diese Betrachtungsweise in dem Gutachten ignoriert aber den immer stärker sichtbar gewordenen Umstand, daß die Anzahl der Möglichkeiten der Bedürfnisbefriedigung sowohl ihrer Art und Differenziertheit nach als auch in ihrer mengenmäßigen Fülle ständig im Steigen begriffen ist, und zwar als das Ergebnis der industriellen Massenproduktion. Wenn als Ergebnis die Wiederherstellung der Ausgabenrelationen gefordert wird, die zu einem früheren Zeitpunkt, z.B. 1895, in einem Durchschnitt von 18,7% des Anteils der Miete an den Gesamtausgaben eines Arbeiterhaushaltes gegeben waren [1], würde das die Einschränkung der Nachfrage nach anderen Gütern notwendig machen und bei gegebener Qualität der jetzigen Wohnungsversorgung zu niedrigerer Ophelimität führen.

Die problematische Erscheinung der Verlagerung des Familienlebens nach außen hin, die anscheinend zu einer geringeren Wertschätzung der Wohnung führt, kann zum Teil als Auswirkung des Krieges auf das Familienleben, die damit verbundene Notwendigkeit einer Erwerbstätigkeit vieler Frauen und die Unterbringung der Kinder in Kindergärten u.ä., die stärkere Verflechtung aller Familien- oder Haushaltsmitglieder in das öffentliche Leben angesehen werden. Wenn die Kriegsfolgen als nicht-typische Erscheinungen im Verlauf dieser Entwicklung - trotz ihrer außerordentlichen realen Bedeutung - aufgefaßt werden, so drängt sich die schon oben erwähnte Überlegung auf, daß die Verlagerung des Lebens nach außen zu einem wesentlichen Teil Folge zu teurer Wohnungsversorgung ist, die durch das Angebot neuer Güter und Leistungen kompensiert wird.

---

1) Wohnungwirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 147

Es ist möglich, daß die staatlichen Interventionen bei der Bildung der Mietpreise durch die Verhinderung der Bildung von Knappheits- oder Kostenpreisen kaufkräftige Nachfrage freisetzten, die sich anderen Bereichen des Konsums mit stimulierender Wirkung zuwandte. Es kann aber ebenso angenommen werden, daß bei frei gebildeten Mietpreisen, die wegen der Knappheit des Wohnraumes sehr hoch gewesen wären, eine noch schlechtere Wohnungsversorgung als sie bei der staatlichen Intervention bestand (etwa durch Verstärkung der Untermietverhältnisse), akzeptiert worden wäre, um Nachfrage nach Nicht-Notwendigkeitsgütern [1] entfalten zu können, denn uns sind bis jetzt noch nicht die Regeln bekannt, nach denen sich das mögliche Ausmaß der Substitution des Wohnungsbedarfes bestimmen ließe. Es muß in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen werden, daß es das Ziel der Zwangsbewirtschaftung war, Obdachlosigkeit zu verhindern, d.h. das Existenzminimum an Wohnungsnutzung zu sichern.

Substitution und Akzeptierung eines neuen Substitutes stellen nur einen Kompromiß dar, und zwar in der Art, wie er bei der Qualitätswahl zugunsten eines optimalen Kaufes getroffen wird. Unter diesem Gesichtspunkt sollen die im folgenden dargestellten Erscheinungen betrachtet werden.

Die im Verlauf der Kriege aus kriegswirtschaftlichen Gründen forcierte Durchsetzung technischen Fortschritts und die dadurch erreichte oder erreichbar gemachte Steigerung der Produktivität der Arbeit bot eine "steigende Fülle zivilisatorischer Errungenschaften, die eine ungeheure Anziehungskraft auf die Menschen ausübte. Ein Teil dieser Fortschritte vollzieht sich außerhalb, ein anderer Teil innerhalb der Wohnung selbst" [2].

Die diese Errungenschaften verkörpernden Güter wie das Auto, aber auch die durch die gesteigerte Leistungsfähigkeit des Verkehrswesens erschlossenen Möglichkeiten des Reisens "machen der Wohnung den Platz, den sie früher unbestritten einnahm, mehr und mehr streitig ... Für die soziale Geltung bedeutet die Teilnahme an diesen außerhalb der Wohnung sich vollziehenden technisch-zivilisatorischen Errungenschaften mehr als die Größe und Güte der Wohnung oder der Grad der in ihr entfalteten Wohnkultur. In den Augen eines Altersgenossen bestimmt sich das soziale standing des jungen Arbeiters maßgeblich nach dem ccm-Hubraumvolumen seines Motorrades" [3]. Vielen Selbständigen sind daneben schon seit länge-

1) Schneider a.a.O. S. 29
2) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 105
3) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 106

rem Marke und Stärke ihres Kraftwagens für ihre soziale Stellung wie für ihren wirtschaftlichen Kredit wichtiger als eine schöne und geräumige Wohnung oder eine Wohnung in bevorzugter Lage[1].

Die Technisierung der Wohnung durch Einrichtungen wie Zentral- oder Fernheizung und Gebrauchsgüter wie Elektroherd, Kühlschrank, Geschirrspülmaschine und andere Küchengeräte, Staubsauger, Müllschlucker usw. bieten der Hausfrau Erleichterung der Haushaltsarbeit, mit der wahrscheinlichen Folge, daß Aktivitäten nach oben, also auf abgeleitete Bedürfnisse gerichtet, freiwerden. "Die Hausfrau wird freier, um je nach Umständen und Bedürfnissen entweder sich ausgiebiger dem Mann und den Kindern zu widmen oder dem Beruf und Erwerb nachzugehen" (und dadurch die wirtschaftlichen Voraussetzungen zur Befriedigung weiterer Bedürfnisse zu schaffen) "oder auch geistigen und anderen kulturellen Interessen, sei es in der Wohnung, sei es außerhalb derselben, zu obliegen"[2]. "Manche Eigenschaften der Wohnung" - u.a. Größe und Lage - "verlieren auf diese Weise an Bedeutung und werden dementsprechend weniger geschätzt. Vielleicht kann man sagen: die nackte Wohnung wird geringer, die ausgestattete Wohnung dagegen um ihrer besseren Ausstattung willen höher eingeschätzt"[3].

"Die gleichfalls in der Wohnung zu Gebote stehenden, aber nicht deren Ausstattung zuzurechnenden technischen Errungenschaften, wie Fernsehen und Radio, wirken insofern an die Wohnung bindend, als sie in der Wohnung selbst in Anspruch genommen werden, in anderem Sinne aber auch wieder von der Wohnung lösend, indem sie in hohem Grade geeignet sind, von deren Eigenschaften, Vorzügen wie Nachteilen, abzulenken, von ihnen absehen oder sie vergessen zu lassen"[4].

Da diese Feststellungen des Wohnungswirtschaftlichen Beirates das Ergebnis umfangreicher praktischer Erfahrungen sind, können sie als Bestätigung der früher genannten Annahme der Substitutionsvorgänge gelten.

---

1) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 106
2) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 106
3) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 106
4) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 106

2. Neue Bedingungen für die Wohnungsnutzung durch die Wandlung der soziokulturellen Verhältnisse

"Auf der einen Seite lenken die technischen Errungenschaften Wertschätzung auf sich und ziehen sie dadurch von der Wohnung ab; auf der anderen Seite wendet die Wertschätzung sich diesen technischen Errungenschaften zu, um in ihnen einen Ersatz für die ungenügende Wohnung zu finden. In dem Maße wie sie als begehrenswert oder gar unentbehrlich empfunden werden, entziehen sie mehr und mehr Einkommensteile anderen Verwendungen. Da die physiologischen Elementarbedürfnisse der Ernährung, aber auch der Behausung sich mit Gewalt durchsetzen, sind es die über die bloße Behausung hinausgehenden kulturellen Ansprüche an die Wohnung, die zurücktreten und sich verdrängen lassen müssen"[1].

Wirkung der durch technischen Fortschritt und industrielle Massenproduktion ermöglichten Freisetzung menschlicher Aktivität ist eine umfassende Änderung der Lebensweise, die im einzelnen darzustellen weder möglich noch hier erforderlich ist. Gleichzeitig schafft die geänderte Lebensweise aber neue Bedingungen für das soziale und kulturelle Leben. So setzt die Komplizierung zahlreicher Verhaltensweisen, vor allem im wirtschaftlichen Bereich, einen hohen Bildungsstand voraus, der wiederum eine differenzierend anspruchsvolle Einstellung zu anderen Lebensabläufen zur Folge hat. Für das Wohnen bedeutet dieser Wandel, daß zusätzlich eine konkurrierende Beziehung bei der Einkommensverwendung zwischen den Ausgaben für die Wohnungsnutzung und den Ausgaben für die Berufsausbildung der Kinder besteht. Daneben muß Größe und Unterteilung der Wohnung den für geistige Arbeit erforderlichen Voraussetzungen genügen.

Die Zeitersparnis und damit die Freisetzung, die die Motorisierung bei der Überwindung räumlicher Entfernungen schafft, bietet die Möglichkeit einer Dezentralisierung des Wohnens. Damit ist die Motorisierung gleichzeitig zu einer Notwendigkeit geworden, eine gegebene Lebensweise erhalten zu können.

Die Freisetzung der Hausfrau durch die Fortschritte der Haushaltstechnik ermöglicht wiederum deren intensive Teilnahme am öffentlichen Leben, z.B. in Schul- und caritativen Organisationen, in Frauenvereinen mit breitgesteckten Zielen wie in den USA. In dem Maße wie derartige Orga-

1) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 107

nisationen selbstverständlicher Teil des gesamten sozialen Lebens werden, ist auch der Stand der Haushaltstechnik eine soziale Notwendigkeit geworden und mit der Haushaltstechnik das deren bestmögliche Anwendung nach Größe, Ausstattung und Unterteilung gestattende Wohnhaus oder eine entsprechende Wohnung.

Diese Ausführungen sollen genügen, um einmal die sich außerhalb des Bereiches des Wohnens vollziehenden Wandlungen der Lebensweise mit ihren Wirkungen für das Wohnen und zum anderen die korrespondierende Beziehung des Wohnens mit anderen Lebensbereichen darzustellen. Eine Erweiterung des Kataloges der Funktionen der Wohnung würde ergeben, daß jede dieser Funktionen Bedürfnissen dient, die Reaktionen auf einen soziokulturellen Zustand sind und aus ihm ihre Notwendigkeit erfahren. Diese Notwendigkeit ist der Maßstab, an dem wir die ihren eigenen Gesetzen folgende Substitution kultureller Wohnbedürfnisse durch Güter der industriellen Massenproduktion beurteilen können.

3. Der Einfluß staatlicher Interventionen auf die Wertung der Wohnungsnutzung

In die Überlegungen muß jetzt einbezogen werden, welche Bedeutung staatliche Interventionen für die Änderung der Bewertung der Wohnungsnutzung haben.

Die staatlichen Interventionen waren gerechtfertigt durch das Vorliegen eines Notstandes. Damit dieses Argument als oekonimische Legitimation der Staatshilfe gelten könne, ist es aber nach Küng wesentlich, daß der die Allgemeinheit betreffende Notstand nur vorübergehender Natur ist[1].

In Anlehnung an Max Weber weist Küng auf die Fernwirkungen von Notstandseingriffen hin, die infolge des historischen Beharrungsvermögens- nach Max Weber: der normativen Kraft des Faktischen - nur sehr schwer wieder abzuschaffen sind. Es macht sich also eine starke Tendenz der Beibehaltung einmal getroffener Maßnahmen bemerkbar, die natürlich von den dadurch Bevorzugten ausgeht.

In den beiden vorhergehenden Abschnitten wurden die beiden großen Phasen der staatlichen Wohnungs- und Siedlungspolitik - getrennt durch die Zäsur des ersten Weltkrieges - beschrieben. Ziel der Wohnungspolitik war von Anfang an eine höhere Wohnkultur durch menschenwürdige Wohnungen für alle. Es ist geistesgeschichtlich verständlich, daß die Bedeutung der Industrialisierung für die Geschwindigkeit der folgenden Entwicklungen der soziokulturellen Verhältnisse den in der Zeit der beginnenden Industrialisierung lebenden Menschen nicht bewußt sein konnte. Das - zusammen mit der Virulenz der neuen geistigen Strömung des Liberalismus - führte zu den dargestellten Folgen für das Wohnungswesen.

Die beiden Weltkriege haben darüber hinaus zu Notlagen in der Wohnungsversorgung geführt, die für die staatliche Wohnungspolitik die Lösung der quantitativen Probleme vordringlich erscheinen ließ.

In den bestehenden Mangelsituationen war die Verhinderung der Bildung von Knappheitspreisen und die Bewirtschaftung des vorhandenen Wohnungsbestandes zusammen mit der Förderung der Bautätigkeit das Hauptziel der Wohnungspolitik.

---

1)Küng, Der Interventionismus, S. 339 ff

Es ist dargestellt worden, daß die Frage des Knappheitspreises bei Neubauwohnungen kaum eine Bedeutung hatte, weil schon die Kostenpreise durch staatliche Subventionen herabgedrückt wurden und der sich so ergebende Mietpreis Gegenstand der Preiskontrolle wurde.

Die staatliche Politik der Subventionierung und Preisbindung soll nach Ansicht zahlreicher Fachleute der Wohnungswirtschaft dazu geführt haben, daß sich weite Bevölkerungskreise daran gewöhnt haben, die Befriedigung des Wohnbedürfnisses in erster Linie als eine Angelegenheit der staatlichen Sozialpolitik zu sehen. Diese Auffassung verkennt, daß hauptsächlich die Wohnraumbewirtschaftung, also das Wohnungsamt, für den durchschnittlichen Wohnungssuchenden sichtbares Zeichen und das im allgemeinen bekannte Instrument staatlicher Wohnungspolitik ist. Das Wohnungsamt mit seiner Verteilungsfunktion wird im allgemeinen Bewußtsein direkt mit der Erfahrung des Wohnraummangels in Beziehung gesetzt, über die Mittel der staatlichen Wohnungspolitik, etwa die Art der Finanzierung und die Grundzüge der Gesetzgebung für die Wohnungspolitik, kann der durchschnittliche Konsument gar nicht informiert sein. Die Bedeutung staatlicher Subventionen entzieht sich damit auch der allgemeinen Kenntnis, für die Begriffe wie "sozialer Wohnungsbau" einen ebenso verschwommenen Inhalt haben, wie "Grüner Plan", "Zollschutz" o.ä.

Kennzeichnend für die lange gültige Auffassung von den nach Erreichen der quantitativen Ziele der staatlichen Wohnungspolitik zu betreibenden weiteren staatlichen Maßnahmen sind die abschließenden Ausführungen des Gutachtens des Wohnungswirtschaftlichen Beirates über "Die verschiedenen Subventionsverfahren zur Förderung des Wohnungsbaues" vom 19. 7. 1952. Darin heißt es: "Abschließend bekennt sich der Beirat nochmals zum Ziel der Eigenwirtschaftlichkeit des Wohnungswesens. Die Wohnungspolitik muß auf dieses Ziel umgestellt werden. Dazu bedarf es vieler Überlegungen und sorgfältiger Vorbereitung". ... "Aber auch die falsche Einstellung weiter Kreise, die im Wohnungswesen eine "soziale Angelegenheit" erblicken, gleichbedeutend mit einer Angelegenheit, deren wirtschaftliche Bedeutung nicht ernst genommen wird, muß berichtigt werden. Alle Kreise der Bevölkerung müssen lernen, sowohl die unumgänglichen Kosten der Befriedigung des Wohnungsbedürfnisses in ihrer wahren Größe zu sehen als auch die entscheidende Wichtigkeit eines richtig gelenkten Wohnungsbaues für die Steigerung der Produktivität unserer Wirtschaft zu würdigen, um dem Wohnungsbau und der Wohnungswirtschaft zu geben, was sie benötigen, um ihre nicht allein soziale und familienpolitische, sondern auch oekonomisch höchst

bedeutsame Aufgabe zu erfüllen"[1].

Die Tendenz dieser Ausführung läßt den Schluß zu, daß es außer der schon früh entwickelten Ordnungspolitik und der zur Beseitigung der Mangelsituation nach den beiden Weltkriegen erforderlich gewordenen Preis-Mengenpolitik - also Ablaufspolitik - keine weitere Art staatlicher Wohnungspolitik gibt. Als Konsequenz der angestrebten Einstellung ablaufspolitischer Maßnahmen nach Beseitigung der Mangellage müsse dem Wohnungsbau und der Wohnungswirtschaft gegeben werden, was sie benötigen, d.h. eine Erhöhung der relativen Ausgaben für Wohnungsnutzung müsse dann gefordert werden.

Diesen Vorstellungen von der zukünftigen Entwicklung der Wohnungspolitik ist insofern zu widersprechen, als einmal die Senkung der Kostenmiete durch Subventionen und Preisbindung und ebenso die Preisbindung für Wohnungen des alten Bestandes im wesentlichen eine Reaktion auf die Unzulänglichkeit der Wohnungsversorgung im Verhältnis zu der Versorgung mit anderen Konsumgütern und eine entsprechende Korrektur darstellten. Hätte diese Unzulänglichkeit sich nur auf die Menge der angebotenen Wohnungen erstreckt, so wäre die Verhinderung der Bildung von Knappheitspreisen ausreichend gewesen.

Zweifellos ist die Forderung nach Eigenwirtschaftlichkeit im Wohnungswesen zum Teil dadurch gerechtfertigt, daß der generelle Mietpreisstop bei Altbauwohnungen zu einem Substanzverfall führte, weil die Erhöhung der Instandhaltungs- und Bewirtschaftungskosten durch die Mieteinnahmen keine Deckung mehr finden konnte. Ein Substanzverfall vorhandener Wohnungen würde aber die Erreichung der quantitativen Ziele erschwert haben. [2]

Für das Wohnungswesen mit seiner jetzigen Struktur des Produktionsbereiches und dem Zustand vor allem unserer Städte als dem Ergebnis bisherigen Wohnungs- und Städtebaues eine Politik der klassisch-liberalen Beschränkung auf ordnungspolitische Maßnahmen zu fordern, setzt voraus, daß der Status quo im Wohnungswesen mit Ausnahme der verfügbaren Wohnungsmenge als

---

1) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die verschiedenen Subventionsverfahren zur Förderung des Wohnungsbaues, im folgenden kurz bezeichnet als "Subventionsverfahren", S. 47

2) Arndt, Anlagenverschleiß und Anlagenersatz in der Westdeutschen Wohnungswirtschaft, S. 26

befriedigend angesehen wird oder die optimistische Hoffnung gepflegt wird, daß ein optimaler Zustand automatisch das Ergebnis der weiteren Entwicklung sein würde.

Hervorgehoben werden muß die Annahme, daß die Wiederherstellung bzw. die Annäherung an früher übliche Ausgabenrelationen in bezug auf das Haushaltseinkommen eine gerechtfertigte Forderung sein müsse. In seinem Gutachten zur Frage der familiengerechten Wohnung hat der Beirat sich eindeutig dahin ausgesprochen, die "echte Nachfrage" müsse bestimmen, "welche Wohnungen gebaut werden"[1], dabei aber den ausdrücklichen Vorbehalt gemacht, daß nicht alle subjektiven Wünsche ohne weiteres als förderungswürdig anzuerkennen seien, vielmehr die staatliche und nichtstaatliche Wohnungspolitik ggf. zu versuchen habe, auf diese Wünsche "lenkenden Einfluß zu nehmen"[2]. "Das gilt nicht allein von den Vorstellungen, die die Menschen sich machen, wie die Wohnung, die sie sich wünschen, beschaffen sein und aussehen sollte, sondern auch von der Bedeutung, die sie der Wohnung beilegen und von dem Platz, den sie bei der Gestaltung ihres Lebens der Wohnung zuweisen"[3].

Ergebnis des Gutachtens ist der Hinweis auf die Notwendigkeit von Mieterhöhungen, für die durch sozialpädagogische Einflußnahme eine gewisse Bereitschaft erzielt werden soll[4]. Die Forderung der Eigenwirtschaftlichkeit scheint wesentlich den Umstand zu verkennen, daß Subventionen mit dem Ziel der Mietsenkungen unter die Höhe der Kostenmiete nicht nur die Kostensteigerung durch Kapazitätsüberschreitung und Kapitalmarktüberbeanspruchung - beides u.a. bedingt durch das Zusammenfallen des Wiederaufbaues mit einer Situation der Hochkonjunktur- ausgleichen, sondern auch jene Kostensteigerungen, die durch die strukturellen Besonderheiten des Bereiches der Wohnungsproduktion bedingt sind. Gerade diese Kostensteigerungen treten in Situationen des konjunkturellen Aufschwunges kumulativ auf, weil die Konkurrenzfähigkeit des Wohnungsbaues durch die noch eingehend zu behandelnde geringe Produktivität der Arbeit auf dem Kapital- und Arbeitsmarkt besonders gering ist. Auf diesen Umstand, der den

---

1) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Zur Frage der familiengerechten Wohnungen, im folgenden kurz bezeichnet als "Familiengerechte Wohnungen", S. 78

2) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Familiengerechte Wohnungen, S. 90

3) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 138

4) Wohnungswirtschaftl. Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung, S. 137

Wohnungsbau zu einem konjunkturellen Gegengewicht werden ließ, ist in der Konjunkturforschung seit langem hingewiesen worden.

Besondere Aufmerksamkeit bedarf weiterhin die Annahme, daß - abgesehen von den hier gebrachten Einwänden - ein Zeitpunkt abzusehen wäre, von dem ab die Erreichung der Eigenwirtschaftlichkeit Ziel der staatlichen Wohnungspolitik sein müßte. Es wurde schon darauf hingewiesen, daß hier das durch die Größe der Wohnungsnot erzwungene quantitative Denken dazu verführt hat, als kritischen Punkt den Ausgleich des quantitativen Defizits anzunehmen.

D Der Wohnungsbedarf als Richtungsgröße für die Bestimmung wohnungsbaupolitischer Ziele

1. Das Grundbedürfnis und die abgeleiteten Bedürfnisse

Die dem Wohnen zugrunde liegenden Bedürfnisse sind ihrerseits als menschliche Grundbedürfnisse anzusehen, die sich aus Vitalabläufen ergeben. Diese Vitalabläufe sind identisch mit dem Existenzminimum bei niedrigstem Kulturstand. Im Falle des Wohnens war es das Schutzbedürfnis vor Witterung und einer feindlichen Umwelt für Einzelne oder Gruppen, das sich im Laufe der Zeit zu den jetzt viel komplexeren Wohnbedürfnissen entwickelt hat. "Die die Grundbedürfnisse bestimmenden Vitalabläufe sind Determinanten, die alle Formen des Verhaltens, wie komplex und hochorganisiert sie auch sein mögen, bestimmen"[1]).

Die im allgemeinen gültige Feststellung, daß in unserem Wirtschaften die Angebotsseite seit langem die Führung übernommen hat und die Anregung zur Bedarfsentstehung weniger von den Bedürfnissen her erfolgt, als vielmehr in aller Regel von den angebotenen Waren, läßt diesen eine Bedeutung zufallen, die sie nicht hatten, solange Grundbedürfnisse zu befriedigen waren. So ist jetzt der Bedarf an Kleidung mehr als die Deckung des Bedürfnisses, Schutz vor der Witterung zu haben; die Kleidung ist Schichtensymbol u.a.m. Es besteht demnach heute noch weniger Anlaß als etwa vor 100 Jahren, bei einem konkreten Bedarf von dem dahinterstehenden Bedürfnis zu sprechen. Der Bedarf ist meist durch ein ganzes Bündel von Bedürfnissen motiviert[2]).

Grundlage dieser nicht wirtschaftswissenschaftlichen Feststellung, die aber für die Frage der Beziehung zwischen Bedürfnissen und Bedarf als wirtschaftswissenschaftlichem Problem bedeutsam ist, sind die Ergebnisse anthropologischer Forschung. So schreibt Malinowski: " Prüfen wir den Charakter der kulturellen Reaktionen auf jedes einzelne Bedürfnis, so entdecken wir, daß wir keinen einfachen oder einsinnig organisierten kulturellen Apparat antreffen, der etwa darauf berechnet ist, den Hunger zu stillen, oder der es ausschließlich mit der Reproduktion oder mit der Sicherheit oder der Gesunderhaltung zu tun hat. Was wirklich auftritt, ist eine verkettete Reihe von Institutionen, die untereinander eng verflochten

1) Malinowski, Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur, S. 109 ff
2) Scherhorn, Bedürfnis und Bedarf, S. 86

zusammenhängen und von denen jede einzelne unter allen Titeln virtuell erscheint" [1].

Von der anthropologischen Kulturtheorie ist die Annahme abzuleiten, daß teilweise latente und unformierte Bedürfnisse sich durch Kenntnis der Güter, die die Möglichkeit einer Bedürfnisbefriedigung bieten, zum Bedarf entwickeln. Ebenso hat sich der Wohnungsbedarf gebildet, der aus Grundbedürfnissen und im Zeitverlauf sich ändernden abgeleiteten (Kultur-) Bedürfnissen zusammengesetzt ist. Der Charakter der Wohnung als eines Gutes des "Zwangsbedarfs" kommt aber darin zum Ausdruck, daß die Determiniertheit des Wohnens durch Vitalabläufe sichtbar bestimmt ist, und daß starke Mängel in der Versorgung mit Wohnraum direkt zur physischen Existenzgefährdung führen können. Neben dieser vitalen Komponente des Bedürfniskomplexes, den das Wohnen befriedigt, haben die kulturellen Komponenten eine gleichfalls "zwingende" Bedeutung.

Kulturelle Entwicklung kann als ein Prozeß aufgefaßt werden, der nach institutioneller Garantie von Basisbedürfnissen einsetzen kann. Diese Garantie macht Motivations- und Handlungsenergie nach "oben" frei [2]. Die Kultur bietet also abgeleitet Möglichkeiten, Fähigkeiten und Kräfte. Die damit verbundene Ausweitung des Bereiches menschlichen Tuns über die angeborenen Möglichkeiten des Organismus hinaus erlegt dem Menschen eine Reihe von Beschränkungen auf. Anders ausgedrückt: "Die Kultur auferlegt dem menschlichen Verhalten eine neue Art spezieller Bedingtheit" [3]. Die Kraft der so abgeleiteten "Imperative" bezeichnet Malinowski als unabweisbar und zwingend. "Sobald wir feststellen, daß die Abhängigkeit vom Kulturapparat, mag er noch so einfach oder kompliziert sein, eine conditio sine qua non ist, dann begreifen wir sofort, daß ein Versagen in der sozialen Zusammenarbeit oder in der symbolischen Genauigkeit sofortige Vernichtung oder langsames Aufreiben in rein biologischem Sinne heraufbeschwört. Nicht aus biologischem Zwang muß der Mensch mit Speer, Pfeil und Bogen auf die Jagd gehen, er braucht keine vergifteten Geschosse zu benutzen oder wäre nicht genötigt, sich mit Palisaden, Häusern oder Schilden zu schützen. Doch in dem Augenblick, wo solche Hilfsmittel angenommen werden, um die Anpassung des Menschen an die Umwelt zu vergrößern, werden sie auch sofort notwendige Bedin-

---

1) Malinowski a.a.O. S. 145
2) Scherhorn a.a.O. S. 84
3) Malinowski a.a.O. S. 139

gungen zum Überleben" [1]). Der Charakter der abgeleiteten Bedürfnisse ist deshalb zwingend, weil sie stets in instrumentellem Zusammenhang mit organischen Notwendigkeiten stehen.

Diese mit dem Anspruch von Allgemeingültigkeit versehene wissenschaftliche Aussage wird durch die Komplexität der durch das Wohnen zu befriedigenden Bedürfnisse, die sich aus einer isolierten Betrachtung einzelner Bedürfnisse ergibt, bestätigt. Allerdings ist schon begrifflich die Schwierigkeit vorgegeben, in einem derartigen Fall einen vollständigen Katalog vorzulegen.

Das Wohnen ist danach funktionell u. a. auf folgende abgeleitete Bedürfnisse zurückzuführen:

a) Das menschliche Zusammenleben im Rahmen einer Familie, Erziehung.
b) Die hauswirtschaftliche Betätigung zur Versorgung der Familie.
c) Die Isolierung des Einzelnen vor Störungen der Um- und Mitwelt.
d) Kulturelle (geistige) Betätigung, desgl. manuelle Betätigung zur Dekkung eigenen Bedarfes oder als Liebhaberei.
e) Gesellschaftliches Leben, soziale Kontakte.
f) Demonstration oder Bestätigung eines tatsächlich gegebenen oder angestrebten Status, Schichtensymbol.

Diese - zu ergänzende und weiter aufzuteilende - Aufzählung verweist auf die Funktionen, die die Wohnung außer der des elementaren Schutzes zu erfüllen hat, und damit auf die Bedürfnisse, aus denen sich der Wohnungsbedarf ganz oder teilweise formt. Der Umfang der Bedürfnisbefriedigung kann unterschiedlich sein, wobei sich zweifellos wegen des Charakters des Wohnens als eines Zwangsbedarfes eine Dringlichkeitsskala ergibt. Es kann als sicher angenommen werden, daß abgesehen von Ausnahmesituationen, die soziokulturellen Verhältnisse ein Maßstab mit der Gültigkeit eines Durchschnittswertes für die Dringlichkeit sind. So gehen von den soziokulturellen Verhältnissen Anforderungen hinsichtlich des durchschnittlichen Ausbildungsstandes und damit der Intensität der schulischen Ausbildung und der räumlichen Verhältnisse der durchschnittlichen Wohnung, die ungestörte häusliche Arbeit ermöglichen müssen, aus. Ebenso sind diese Verhältnisse gekennzeichnet durch Verbrauchsgewohnheiten, die Ansprüche an die Funktionsfähigkeit der entsprechenden Wohnungsteile stellen. Es prägen sich ebenso Verhaltensweisen des sozialen Lebens aus,

1) Malinowski a. a. O. S. 149 f

die sehr komplexe Lebensbereiche umfassen, zu ihrer Manifestation aber in dem speziellen Bereich des Wohnens bestimmte Voraussetzungen vorfinden müssen. So war die mit einem oder mehreren als Salon bezeichneten Räumen ausgestattete Wohnung die Voraussetzung einer bestimmten Art "gesellschaftlichen" Lebens.

Den zwingenden Charakter dieser abgeleiteten Bedürfnisse im einzelnen nachzuweisen, wäre eine Aufgabe der Soziologie [1]. Der Begriff kann aber auch ohne umfassende Bedeutungsdefinition verwendet werden, da die Evidenz der allgemeinen Erfahrung, die aus den Zusammenbrüchen der Wohnungsversorgung als Folge zweier Weltkriege gemacht wurde, die Existenz zwingender abgeleiteter Wohnbedürfnisse, die über den elementaren Schutz hinausgingen, treffend beweist. Die jeweils entstandene Wohnungsnot war ja keine umfassende Obdachlosigkeit. Ebenso war es die nicht optimale Versorgung, nicht etwa die Nichtversorgung mit Wohnraum, die als Teil der Sozialen Frage innenpolitisch virulent wurde.

Mit dieser Darstellung der abgeleiteten Wohnbedürfnisse als zwingend ist nur eine Dimension dieses Problems berührt worden. Eine weitere ergibt sich aus der Frage, wie die Transformation von Bedürfnissen zu dem - wirtschaftlich relevanteren - Bedarf erfolgt.

Es kann davon ausgegangen werden, daß Bedürfnisse "leibseelische Zuständlichkeiten mit Antriebscharakter sind, die durch Befriedigung formiert und durch Nichtbefriedigung ebensowohl gesteigert als auch verschoben oder beseitigt werden können; richtet sich das Bedürfnis auf ein wirtschaftliches Gut, so erzeugt es ein Gefühl oder Bewußtsein vom Mangel dieses Gutes und den Wunsch, diesen Mangel zu beseitigen: es erzeugt einen Bedarf" [2].

Bedarf entsteht erst durch die Orientierung der Bedürfnisse an einem konkreten Objekt, erst durch den Mangel eines bestimmten Gutes und den Wunsch nach diesem Gut. Daß Bedarf aber nicht auf einzelne Bedürfnisse zurückgeführt werden kann, ist kein Widerspruch zu der Erklärung der Beziehung zwischen Bedürfnis und Bedarf. Die Differenziertheit unserer Kultur ist Ursache für die Vielzahl von Bedürfnissen, die durch ein und dasselbe Gut befriedigt werden können. Bei dem Vorgang der Bedarfsbildung

---

1) Bahrdt a.a.O. S. 11

2) Scherhorn a.a.O. S. 84

können dementsprechend mehrere Bedürfnisse gebündelt oder ein einzelnes auftreten, dem sich in der Phase der Bedürfnisbefriedigung weitere zugesellen werden.

2. Die Beziehung zwischen Bedarf und Gütern unterschiedlicher Qualität

Da der Bedarf durch Orientierung der Bedürfnisse an einem konkreten Objekt entsteht, ergibt sich die Frage, ob dadurch ein bestimmtes Gut mit seinen gegebenen Eigenschaften der Bedürfnisbefriedigung automatisch optimal dient. Da die Erfahrung eine Diskrepanz zwischen der wirklich erzielten und der optimalen Bedürfnisbefriedigung kennt, wäre eine derartige Annahme unrealistisch. Die Überlegungen müssen daher auf einige reale Erscheinungen ausgedehnt werden.

So kann in die Bedürfnis - Bedarfs - Beziehung die Erscheinung der Substitution ohne weiteres eingebaut werden. Da die Objekte des Bedarfes verschiedene Bedürfnisse befriedigen, ist die Substitution als Befriedigung einzelner dieser Bedürfnisse durch andere Bedarfsobjekte denkbar und realiter nachweisbar. "Güter stehen in Substitutionsbeziehung zueinander, wenn allgemein angenommen wird, daß sie denselben Dienst leisten können. Einige Güter mögen einen gegebenen Dienst besser leisten als andere". Abbott bezeichnet diese Formulierung als "analytischen Ansatz, der uns erlaubt, eine heterogene Ansammlung von Gütern als variable Mittel zur Erreichung eines bestimmten Zwecks anzusehen" [1].

Nach einem Hinweis von Abbott verweist Duesenberry ebenfalls auf den Umstand, daß nicht bestimmte Güter gewünscht werden, sondern Güter, die bestimmten Zwecken dienen können, "d.h. Güter, die physisches Wohlsein oder jene Aktivitäten ermöglichen, die unser Kulturleben ausmachen". "Fast jede Aktivität kann auf sehr verschiedene Art ausgeführt werden und eine Vielfalt von Gütern kann benutzt werden, um sie ins Werk zu setzen[2]".

"Substituierbare Güter ... sind qualitativ verschiedene Wege der Verfolgung desselben Ziels. Und was noch wichtiger ist:
sie sind nicht nur verschieden, sondern einige sind besser als andere" [3].

Duesenberry hebt weiterhin hervor, daß die Qualität von Gütern, sofern man diese als Mittel zur Durchführung bestimmter Aktivitäten betrachtet, "eindeutig in dem Maße variiert, wie dies für die besonderen Zwecke erforderlich ist" [4].

---

1) Abbott a.a.O. S. 31
2) Abbott a.a.O. S. 31
3) Abbott a.a.O. S. 31
4) Abbott a.a.O. S. 31

Wir haben damit einen neuen Begriff in den Kreis unserer Überlegungen einbezogen, nämlich den der Unterschiedlichkeit der zur Befriedigung gleicher Bedürfnisse geeigneten Güter: den Begriff der Qualität. Qualität ist hier die Bezeichnung für die spezielle Eignung für spezielle Zwecke.

Aus der Erscheinung der Substitution ergab sich als logische Konsequenz, daß bestimmte Bedürfnisse durch verschiedenartige Güter und ebenso durch verschiedene Güter der gleichen Art befriedigt werden können. Ohne hier auf den komplizierten Prozeß der Bedarfsbildung (wie oben dargestellt durch Orientierung an Objekten) weiter eingehen zu müssen, als durch den Hinweis, daß bei diesem Prozeß durch die Mitwirkung früherer Erfahrungen, Wünsche und sonstiger geistig-seelischer Komponenten die Formierung der hinter dem Bedarf stehenden Bedürfnisse eine individual- und zeitspezifische Ausprägung finden, wird sich beim Abwägen der Alternativen der Wahl zwischen Qualitäten eines Gutes "im Geiste die Vorstellung von einem idealen Produkt ... bilden: ein imaginäres Produkt, das jeder einzelnen Spezifikation der Bedürfniskonstellation entspricht, und zwar im vollkommenen Maße" [1]. Durch diese geistige Reaktion bildet sich als Korrektur des Bedarfes in Richtung auf ein Optimum die optimale vorstellbare Variante (eines Gutes) [2]. Dieser Bedarfsbegriff ist Maßstab für die (subjektive) Feststellung des relativen Wertes jeder gleichzeitig angebotenen Variante eines Gutes.

Ziel der Bewertung ist das Herausfinden der optimalen zur Verfügung stehenden Variante [3], Ergebnis die optimale erreichbare Variante, die im realen Leben einen fast immer erforderlichen Kompromiß manifestiert [4]. Die Möglichkeit, daß mangelhafte Information den Konsumenten zu einer Bewertung führt, die mit seinem tatsächlichen individuellen Optimum divergiert, wird in dem Begriff der als optimal eingeschätzten Variante berücksichtigt [5].

Diese Begriffe, die im weiteren Verlauf der Darstellung Verwendung finden sollen, enthalten noch keine Berücksichtigung der Preisunterschiede. Der Preis spielt im Verhältnis zum Nutzen des Produktes eine bedeutsame Rolle. Ein niedriger Preis ist nur deshalb vorteilhaft, weil er dem Konsumenten einen größeren Teil seines Einkommens frei verfügbar läßt, der

1) Abbott a.a.O. S. 69
2) Abbott a.a.O. S. 69
3) Abbott a.a.O. S. 69
4) Abbott a.a.O. S. 69/70
5) Abbott a.a.O. S. 70

für andere Formen der Befriedigung ausgegeben werden kann. Deshalb können mit Preisunterschieden verbundene Alternativen"als alternative Kombinationen nutzbringender Qualitäten aufgefaßt werden, die auf der Grundlage des persönlichen Wertsystems vergleichbar sind[1]. Als Beispiel gibt Abbott die Alternative: Kauf eines teureren Autos oder eines billigeren und zusätzlich eines Fernsehapparates, an[2].

Aus diesen Überlegungen ergibt sich eine weitere Art des Optimums: "Die Variante, bei deren Wahl man unter Berücksichtigung von Preisunterschieden am meisten von seinem Geld hat ...": der optimale Kauf[3]. Es ist einleuchtend, daß bei einer Differenz der Qualität und der Preise die Größe des Preisunterschiedes von ausschlaggebender Bedeutung für die Kaufwahl ist. Im Wertsystem eines oekonomisch rational handelnden Verbrauchers "muß für jedes Produkt, das er beim gegebenen Preis als den optimalen Kauf ansieht, ein kritischer Preis existieren (vorausgesetzt, daß die anderen Preise unverändert bleiben), der nicht überschritten werden kann, ohne daß der Konsument seine Entscheidung zugunsten einer anderen" (billigeren) "Variante revidiert"[4]. Die so erfolgende Substitution kann auch noch weiter gehen und zur Wahl eines andersartigen Produktes führen, das nur einen Teil der Bedürfnisse, die zu dem Bedarf transformiert wurden, befriedigt.

Mit diesem Begriffssystem hat Abbott eine Darstellung der zu Wahlhandlungen führenden Motive erbracht, die für die Untersuchung des Bedarfs und der Nachfrage nach Wohnraum von Bedeutung sind. Die Hinweise

1. auf den zwingenden Charakter abgeleiteter Bedürfnisse,
2. auf die Beziehung zwischen Bedürfnissen und dem wirtschaftlichen Phänomen des Bedarfs und
3. auf die Beziehung zwischen Bedarf und Gütern verschiedener Qualität und verschiedener Preise,

haben von der objektivierenden Bedeutung, die sich aus der Unabdingbarkeit der Kulturbedürfnisse in sehr allgemeiner Form ableiten ließ, weggeführt. Tatsächlich liegt auch der logische Ausganspunkt der Abbottschen Überlegung in der realiter gegebenen Unüberschaubarkeit bzw. Unendlichkeit der individuellen Bedürfniskonstellationen, denen die Wahlhandlungstheorie z.B. nur mit unendlich vielen Indifferenzkurvensystemen entsprechen könnte, wenn sie mehr beabsichtigte, als eine abstrakte Erklärung der

1) Abbott a.a.O. S. 71
2) Abbott a.a.O. S. 71
3) Abbott a.a.O. S. 74
4) Abbott a.a.O. S. 74

im individuellen Bereich sich vollziehenden Wahlhandlungen zu geben [1]. Nach erfolgter Abstraktion durch die Wahlhandlungstheorie erstrebt Abbott Annäherung an die Realität unendlicher Individualitäten mit dem Ziel, die Theorie des Wettbewerbsmarktes in stärkerem Maße kompatibel mit der wirtschaftlichen Wirklichkeit zu machen. Nach Abbotts Definition ist Qualität die Eigenschaft, speziellen, d.h. individuellen Zwecken dienen zu können, und zwar mit der unausgesprochenen - weil als selbstverständlich unterstellten - Einschränkung, daß diese individuellen Zwekke in einer nicht zeitlich dimensionierten Wirtschaft gegeben sind. Seine Untersuchungen hat (ihrem Ziel entsprechend) statischen Charakter. Der komparativ-statische Aspekt der vorliegenden Untersuchung macht daher im folgenden eine definitorische Beziehung der zu übernehmenden Begriffe auf den Bereich der Untersuchung noch erforderlich.

Unter dieser Voraussetzung können wir uns auch einigen der Aussagen über die Verhaltensweisen von Konsumenten und Produzenten zuwenden, die unter dem Aspekt des Zeitverlaufes eine besondere Bedeutung gewinnen: "Jeder Konstellation von Bedürfnissen eines Wirtschaftssubjektes muß eine erreichbare optimale Variante eines Produktes entsprechen, also eine Variante, die, wenn sie hergestellt würde, die maximale Befriedigung der Bedürfnisse ergeben würde. Wenn eine optimale Variante tatsächlich von dem Wirtschaftssubjekt gekauft werden könnte, würde durch einen Wechsel zu einem Substitut keine Steigerung der Befriedigung mehr erzielt werden. Eine optimale Variante stellt die letzte Gleichgewichtsposition abgeleiteter Bedürfnisse dar" [2].

Die Verhaltensweise der Produzenten ist für unsere Untersuchung des Wohnungsbaues vor allem, wie noch darzustellen ist, als Maßgröße im Zeitverlauf von besonderer Bedeutung.

Schumpeter hatte bereits in seiner "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung" diese als Folge neuer Faktorkombinationen mit dem Ergebnis neuer Erzeugnisse, neuer Produktionsmethoden, neuer Märkte und neuer Bezugsquellen dargestellt. Im Zuge der Entwicklung kommt es zu bisher nicht erprobten Qualitätsvarianten von Konsumgütern, vollkommen neuen Konsumgütern und ebenso Produktionsmitteln [3]. Die Wahl dieser Neuerungen

1) Abbott a.a.O. S. 46
2) Abbott a.a.O. S. 87
3) Schumpeter, Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung, S. 99 f

ist nach Schumpeter ein evolutionärer Vorgang als Ergebnis industrieller "Entwicklungsforschung", orientiert an der Evolution der Verbrauchsgewohnheiten. Letzteres scheint aber schon deshalb ausgeschlossen, weil die Spontaneität der Bedürfnisse nach Gütern des gehobenen Bedarfs im allgemeinen gering ist. Neuerungen in der Wirtschaft gehen in der Regel nicht spontan von den Verbrauchern aus, und deshalb kann von einem direkten Einfluß der Verbraucher auf den Produktionsapparat nicht gesprochen werden. Die Initiative der Produzenten besteht vielmehr darin, ein neues Produkt ausfindig zu machen, das einem Zweck, der zwar auch jetzt von vorhandenen Produkten erfüllt wird, besser dient oder billiger ist oder beides. Abbott hat diesen Vorgang als Grundzug der Verhaltensweisen der Produzenten dargestellt. "Die erste Wahl des Produktes und dessen spätere Veränderungen werden auf Grund von Schätzungen über die Grundbedürfnisse und Geschmacksrichtung der Konsumenten vollzogen. Die Produzenten besitzen darüber keine exakten Kenntnisse und können daher nie ganz sicher sein, ob ihre Schätzungen richtig sind. Sie müssen sie deshalb für vorläufig ansehen und jedesmal revidieren, wenn neue Informationen Fehler ans Licht bringen" 1) oder sich die Eignung der Produkte im Zeitverlauf verringert. Die Kenntnis der Aktivitäten, Gewohnheiten und Geschmacksrichtungen der Konsumenten sind ein wichtiges Element im rationalen Verhalten des Produzenten.

Darüber hinaus führt die Erweiterung menschlichen Wissens dazu, daß die Produkte variabel sind, auch wenn die Grundbedürfnisse konstant bleiben. Der Produzent wird die Qualität seines Produktes ändern, "wenn er Grund zu der Annahme hat, daß die neue Qualität die Grundbedürfnisse der Verbraucher besser befriedigt als die alte" 2).

"Die Produktvariation ist der experimentelle Prozeß, mit dessen Hilfe die Produzenten neue Hypothesen über die Grundbedürfnisse der Konsumenten und über die Qualitäten, die diesen Bedürfnissen am besten entsprechen, einer Prüfung unterziehen" 3).

Mit diesen Darstellungen der Verhaltensweisen von Konsumenten und Produzenten bei der Wahl der nachzufragenden und anzubietenden Güterqualitäten sind die für die weitere Untersuchung erforderlichen Begriffe gege-

1) Abbott a.a.O. S. 87
2) Abbott a.a.O. S. 89
3) Abbott a.a.O. S. 89

ben. Es ist jetzt erforderlich, diese allgemeinen Begriffe auf das spezielle Untersuchungsobjekt anzuwenden.

3. Das Lebensalter als allgemeines Kennzeichen der Qualität von Wohnungen

Unter den wirtschaftlichen Gütern nimmt die Wohnung eine ganz besondere und einmalige Stellung ein. Die Wohnung ist ihrem Charakter nach ein Konsumgut, bedingt durch ihre Lebensdauer ein Gebrauchsgut. Seine Nutzung, d.h. der Konsumakt, erstreckt sich über Jahrzehnte, ja sogar über Jahrhunderte; Kleidung und andere Gebrauchsgüter wie Möbel, Geschirr u.ä. werden demgegenüber durchschnittlich sehr viel geringere Zeit benutzt, sowohl deswegen, weil teilweise ihre technisch bedingte Lebensdauer kürzer ist, als auch wegen der Minderung ihrer Eignung im Zeitverlauf. Das wesentliche Merkmal der Wohnung als Gebrauchsgut und damit sein Unterschied zu anderen Gebrauchsgütern besteht in der erfahrungsgemäß außerordentlichen Lebensdauer.

Dieses temporäre Moment ist zunächst eine quantitative Erscheinung, deren qualitative Folgen von erheblicher Tragweite sind und besondere Beachtung verdienen.

Zunächst führt die Lebensdauer dazu, daß das Gut Wohnung während dieser gesamten Zeit ständig am Markt bleibt und damit einem Preisbildungsprozeß unterworfen ist. Daraus ergeben sich u.a. Probleme der Wohnungsbestandspolitik. Dieser Preisbildungsprozeß besteht teilweise darin, daß die Wertschätzung einer Wohnung sich im Zeitverlauf aus sehr verschiedenen Gründen ändert. Als Regel ist hier anzunehmen, daß die Wertschätzung einer Wohnung sich im Zeitverlauf mindert. Die Gründe hierfür sind zum Teil durch den natürlichen Verschleiß gegeben. Daneben ändern sich mit der Entwicklung der soziokulturellen Umwelt die Ansprüche, die an eine optimale Wohnung gestellt werden. Diese Änderungen der Ansprüche finden ihren unpräzisen Ausdruck in einer sogenannten Geschmacksänderung, die sich in der Regel an den Wohnungen und Siedlungsteilen letzter Produktion orientiert. Es ist hierbei davon auszugehen, daß unsere Bedürfnisse durch Deckung des Bedarfs befriedigt werden. Der Unterschied zwischen Bedarf und Bedürfnis ist dabei nicht grundsätzlicher Art und oben dargestellt worden.

Den Preisbildungsprozeß bestimmt neben der dargestellten Bedarfsänderung im Zeitverlauf der sich im Zeitverlauf ändernde Aufwand für die Bedarfsdeckung, d.h. die Änderung der Herstellungskosten. Die zu beobachtende Tendenz des kontinuierlich steigenden Baukostenindex führt zu einer Erhö-

hung des Sach- und Reproduktionswertes bereits stehender Gebäude [1]. Diese Tendenz der Erhöhung des Sachwertes und damit des Mietpreises steht in einem Gegensatz zu der Tendenz des Sinkens der sich durch die Orientierung des Bedarfes an Neubauten bildenden Bewertung durch die Nachfragenden, der dazu führt, daß es - gedanklich an einer Zeitreihe dargestellt - Bereiche gibt, bei denen sich beide Tendenzen aufheben und ein Preisbildungsprozeß nicht wirksam wird. Oberhalb dieses Bereiches, den wir uns als bestehend aus den Wohnbauten eines bestimmten Lebensalters vorstellen müssen, findet der Preisbildungsprozeß ein Überwiegen der erhöhenden Einflüsse, unterhalb dieses Bereiches ein Überwiegen der senkenden Einflüsse vor. Im letzteren Fall müßte für einen Teil der Wohnungen der Ertragswert auf 0 sinken und diese Wohnungen müßten vom Markt verschwinden.

Durch die Annahme steigender Baukosten ist eine gewisse Realitätsnähe gewahrt worden. Bei kostanten Baukosten oder einem nur auf Qualitätsverbesserungen zurückzuführenden Steigen der Baukosten würde der Prozeß des Ausscheidens alter Wohnungen mit größerer Schnelligkeit erfolgen.

1) Arndt a.a.O. S. 12 f

4. Die Ausrichtung der bisherigen Zielsetzungen der Wohnungsbaupolitik auf quantitative Relationen

Seitdem Wohnungsbaupolitik mit dem Ziel der Steigerung der Menge der verfügbaren Wohnungen betrieben wird, existiert das Problem, die optimale Erreichung dieses Zieles zu bestimmen. Da zu keiner Zeit die Bedeutung qualitativer Merkmale der Wohnungsversorgung verkannt werden durfte, weil einmal mit dem Wohnungsmangel Notunterkünfte und Behelfsbauten aller Art auftauchten [1], zum anderen die Bedeutung der kaufkräftigen Nachfrage durch das Problem des Arbeiterwohnungsbaues vor dem ersten Weltkrieg bekannt war [2], wurde die Zielbestimmung wesentlich kompliziert. Daneben wandelte sich die soziale Morphologie. So traten durch Kriegstod vieler Männer Restfamilien und Einpersonenhaushalte auf, daneben schrumpften die ursprünglich größeren Familien im Laufe des Prozesses der Entwicklung der Industriegesellschaften zur Kleinfamilie eines Ehepaares mit den Kindern. Weiterhin konnten Improvisationen wie der Um- und Ausbau von Kasernen oder gewerblich genutzten Bauten als vollwertige Wohnungen akzeptiert werden; es konnten sich Haushaltsgemeinschaften bilden, deren Mitglieder keine Familie darstellten, weil auf diese Weise Ausgaben für eigene Wohnungen bzw. Bemühungen, eine solche zu erhalten, vermieden werden konnten u. a. m.

Mit den Schwierigkeiten der empirischen Ermittlung des kritischen Punktes für die Bestimmung der Erreichung des Zieles mußten logische Probleme der Definition und der Terminologie auftreten. Durch den Versuch, den kritischen Punkt dadurch zu bestimmen, daß er durch allgemeine Befriedigung des Wohnungsbedarfs gekennzeichnet sei, wurde der Begriff des Wohnungsbedarfs Gegenstand eingehender Diskussionen, die bis jetzt zu keinem abschließenden Ergebnis geführt haben.

Im Handwörterbuch des Wohnungswesens von 1930 unterscheidet Bräutigam in dem Artikel "Bedarf an Wohnungen" zwischen "objektivem" und "subjektivem" Wohnungsbedarf [3]. Unter objektivem Bedarf versteht er die Anzahl der Wohnungen, "die unter bestimmten Voraussetzungen theoretisch benötigt werden, z.B. unter der Voraussetzung, daß jede Haushaltung

---

1) dementsprechend wurde die öffentliche Förderung des Wohnungsbaues von der Einhaltung bestimmter Qualitätsnormen abhängig gemacht

2) diesen Umstand berücksichtigte zunächst die Bindung der Mietpreise

3) Bräutigam, Bedarf an Wohnungen, S. 112 f

eine eigene Wohnung haben soll oder daß für jede Person ein eigenes Zimmer zur Verfügung stehen soll"[1]. Es ist offensichtlich, daß im Hinblick auf die empirischen Schwierigkeiten, zu einer gesicherten Aussage über die langfristig oder auch nur zeitweilig vorhandene Anzahl von Haushaltseinheiten aus den kurz genannten Gründen zu gelangen, diese Definition des Begriffs "objektiver Wohnungsbedarf" bei der Lösung des quantitativ gesehenen Problems nicht weiterhelfen konnte. Die Verwendung der Anzahl der insgesamt verfügbaren Zimmer und der Personenzahl der Bevölkerung als Maßgrößen war wiederum deshalb ungeeignet, weil bei einer anzunehmenden Variabilität der Anzahl der Haushalte die Anzahl der Wohnungen von Bedeutung ist, und Zimmer, als Bestandteile von Wohnungen isoliert betrachtet, keine Maßfunktion haben können [2].

Schüler wendet mit Recht ein, daß die Wendung "... unter bestimmten Voraussetzungen" soviel heißt wie "unter beliebigen Voraussetzungen", wenn diese nur jeweils in formaler Hinsicht scharf umrissen (insofern: bestimmt) sind[3]. Schülers Kritik geht damit über den Einwand der geringen Praktikabilität des Begriffes hinaus. Er schlägt vor, um die Beliebigkeit der theoretischen Voraussetzungen definitorisch zu kennzeichnen, die Definition Bräutigams als die eines "hypothetischen Bedarfs"[4] anzusehen. Damit ist Schüler sehr schnell dazu gekommen, von einer Reduzierung des Problems auf den Bedeutungsinhalt des Teilbegriffes "objektiv" zu sprechen. Der philosophisch bestimmte Ausgangspunkt seiner Überlegungen wird spürbar, wenn er eine positive Inhaltsbestimmung fordert, die mehr als "nicht subjektiv" ist: "Die Voraussetzungen sollen einem System gültiger normativer Sätze entnommen sein oder zumindest von dem, der die Voraussetzungen macht, bekenntnismäßig eingeführt werden; sie sollen also in irgendeinem Sinne mehr Verbindlichkeit gewinnen " [5].

Der Frage des für die Praxis bedeutsamen Aussagewertes einer bestimmten Definition des Bedarfs wendet sich Schüler erst bei der Untersuchung der von Fey getroffenen Begriffsbestimmung zu. Dieser hatte die Begriffe objektiver und subjektiver Wohnungsbedarf als irreführend abgelehnt

---

1) Bräutigam a.a.O. S. 112 f
2) Schüler, Probleme der Erfolgsmessung bei bedarfswirtschaftlichen Unternehmen, im besonderen bei Wohnungsunternehmen, S. 3
3) Schüler a.a.O. S. 4
4) Schüler a.a.O. S. 4
5) Schüler a.a.O. S. 4

und sie durch Begriffe "Wohnungsfehlbedarf" und "tatsächlich ungedeckte Nachfrage" ersetzt, die, wie Schüler feststellt, sehr ähnliche Sachverhalte bezeichnen [1]. Beide Begriffspaare haben gemeinsam, daß alle qualitativen Merkmale der Wohnungsversorgung bewußt unberücksichtigt bleiben sollen.

Der Feysche Begriff des Wohnungsfehlbedarfes wird heute noch in der amtlichen Statistik für empirische Ermittlungen verwendet. Das Fehlen aller qualitativen Merkmale in den Ergebnissen, z.B. der in der Bundesrepublik durchgeführten Wohnungszählungen, ermöglicht keine Schlüsse über die erforderliche Neuproduktion. Dazu schreibt Schüler: "Die Wohnungsnot, z.B. in den Großstädten im 19. Jahrhundert, war in erster Linie eine solche der unzureichenden Größe und Qualität der Wohnungen und wäre einem Statistiker, der sich nur an die Feysche Begriffsbildung gehalten hätte, nicht zum Bewußtsein gekommen" [2].

Schüler verweist außerdem darauf, daß die Feysche Definition in die Nähe einer Zirkeldefinition gerät [3]. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß die Anzahl der Haushalte aus Gründen der Anpassung im Sinne einer Substitution an subjektive oder allgemeine wirtschaftliche Situationen variabel ist.

So können Verwandte gemeinsam eine Wohnung bewohnen und eine Haushaltseinheit darstellen, etwa in der Weise, daß junge Ehepaare vorerst bei den Eltern wohnen bleiben, oder Eltern zu den erwachsenen Kindern ziehen, um dadurch teilweise über die Ausgaben für einen Haushalt anders verfügen zu können. Der Feysche Begriff "fußt auf einem von dem Merkmal der Wohnungsversorgung unabhängigen Haushaltungsbegriff. Nun läßt sich aber der Begriff der Haushaltung kaum unabhängig von den Kriterien der Wohnungsgemeinschaft bilden; auch bei der ... jüngsten Wohnungszählung von 1956 galt "jede Personengemeinschaft, die eine gemeinsame Hauswirtschaft führte ... und insbesondere zusammen wohnte, als Haushalt" [4]u. [5]. Nicht nur der Fall der Substitution des Bedürfnisses nach unabhängigem Wohnen, die Ergebnis einer Wahlhandlung ist, sondern auch

---

1) Fey, Zur Frage des Wohnungsfehlbedarfes, S. 397
2) Schüler a.a.O. S. 4
3) Schüler a.a.O. S. 4
4) Schüler a.a.O. S. 5, Anm.
5) Schüler a.a.O. S. 5

die erzwungene Substitution in der Zeit der Wohnungszwangswirtschaft läßt sich mit dem Begriff des Wohnungsfehlbedarfes nur annähernd ermitteln.

Trotz dieser erheblichen Bedenken gegenüber dem Begriff Wohnungsfehlbedarf bzw. objektiver Wohnungsbedarf hat dieser für die Wohnungsbaupolitik große Bedeutung erhalten. So schreibt Fey 1959 im "Handwörterbuch des Städtebaus, Wohnungs- und Siedlungswesens" (Art. "Objektiver Wohnungsbedarf"): "Man kann an den schwierigen Fragenkreis des Wohnungsbedarfs grundsätzlich von zwei verschiedenen Standpunkten aus herantreten. Man kann ihn betrachten von übergeordneten Gesichtspunkten der staatlichen Wohnungspolitik und ihrer Zielsetzung. In diesem Falle spricht man vom sogenannten objektiven Wohnungsbedarf. Man kann auf der anderen Seite auch von den individuellen Wohnbedürfnissen und Wohnwünschen der einzelnen Familien und Haushaltungen ausgehen. In diesem Falle spricht man vom subjektiven Wohnungsbedarf. ... Unter dem objektiven Wohnungsbedarf sind die Wohnungen zu verstehen, die erforderlich sind, um eine nach übergeordneten wohnungspolitischen Zielsetzungen befriedigende Wohnungsversorgung zu erreichen und zu wahren. Ist in einem bestimmten Zeitpunkt die Wohnungsversorgung nicht befriedigend, dann ist ein ungedeckter Wohnungsbedarf (Wohnungsdefizit, Wohnungsfehlbestand) gegeben" [1]. Mit diesem Satz sind die Zweifel darüber behoben, was nach Fey übergeordnete Gesichtspunkte der staatlichen Wohnungspolitik sind. Sie muß auf eine befriedigende Wohnungsversorgung abzielen, deren Kriterium das Nichtbestehen eines Wohnungsdefizits ist. Derartig definierte übergeordnete Gesichtspunkte sind offenbar durch rein quantitative Erwägungen bestimmt. Es scheint hier die sprachliche Korrektur gerechtfertigt, anstatt von übergeordneten Gesichtspunkten, von Gegenwartsaufgaben der staatlichen Wohnungspolitik zu sprechen, die auch jetzt noch, wenn auch in vermindertem Umfang, gegeben sind.

Die Mängel des Begriffes "objektiver Wohnungsbedarf", durch die die Erfassung qualitativer Relationen nicht möglich ist, haben Weißer dazu bewogen, sich mit dem Begriff auseinanderzusetzen. Quantitatives Denken, wie es sich in der Forderung nach Maximierung des Sozialproduktes äußert, lehnt Weißer als verfeinerten Oekonomismus ab [2]. Darüber hinaus ist

---

1) Fey, Objektiver Wohnungsbedarf, S. 1701 f

2) Weißer, Die Überwindung des Oekonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, S. 10. Weißer ist der Auffassung, daß die Beurteilung des Sozialproduktes

Weißer der Ansicht, daß es sich nicht von selbst versteht, "daß das, worauf sich das Interesse der Nachfrager richtet, eben dies ist, worauf sich das Interesse der Nachfrager richten sollte" [1]. So sei Gegenstand einer Auseinandersetzung in der Wohnungswirtschaft, ob dem wahren oder dem wirklichen Interesse der Wohnungskonsumenten gedient werden solle. Dem wahren Interesse der Konsumenten entspräche z.B. das Eigenheim (Einfamilienhaus mit Garten) [2], [3]. Unter dem Einfluß einer jahrzehnte- und jahrhundertelangen Produzenteneinwirkung sei das Konsumenteninteresse verborgen worden, und es sei Sache der Gewöhnung, wenn Konsumenten heute nach wie vor die Stockwerkswohnung zur Miete ohne Garten und dergleichen begehren. Wohnungsbaupolitik habe daher durch Manipulation der Marktbedingungen den Eigenheimbau zu fördern, damit dem wahren Interesse der Konsumenten zu dienen und zu einer höheren Kultur zu führen [4].

Es sei an dieser Stelle angemerkt, daß offenbar das Einfamilienhaus in der Diskussion um die Zielsetzungen die Rolle des einzigen, weil einfachsten, qualitativen Maßstabes spielt. Die Gefahr der Vernachlässigung anderer Qualitätsansprüche scheint um so größer, weil sich das Einfamilienhaus tatsächlich in hohem Maße für die ihm zugedachte Rolle eignet.

---

nicht nur nach den Gesichtspunkten seiner Größe und Verteilung, sondern insbesondere auch nach seiner Zusammensetzung erfolgen müsse.

1) Weißer, Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, S. 18

2) Weißer, Die Überwindung des Oekonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, S. 18

3) s. dazu S. 110 Begriff des objektiven Bedarfs nach Weißer.

4) Weißer, Die Überwindung des Oekonomismus in der Wirtschaftswissenschaft, S. 18

5. Der Versuch der Erfassung qualitativer Relationen für die wohnungsbaupolitischen Zielsetzungen durch den Begriff des objektiven Bedarfs

Für die Diskussion wohnungsbaupolitischer Fragen hat sich Weißer im Sinne des wahren Interesses mit dem Begriff des objektiven Bedarfs auseinandergesetzt. Einen latenten Bedarf sieht er darin gegeben, daß im Verlauf "sozialgeschichtlicher Prozesse das Interesse an bestimmten Versorgungstypen und überhaupt bestimmte kulturelle Ansprüche zum Schwinden gebracht werden können und dadurch mit dem wohlverstandenen und wahren Interesse divergieren". Einen Ausgleich müßten amtliche Stellen und Bauherren (wobei an größere gemeinnützige Gesellschaften gedacht ist) dadurch schaffen, daß mit Mitteln der Sozialpädagogik den Wohnungssuchenden der Geschmack für kulturell und zivilisatorisch zeitgemäßes Wohnen geweckt und systematisch gepflegt wird. Kriterium für die Unterscheidung zwischen sozialpädagogischer Absicht und autoritärer Bevormundung sei es, daß dem zu Erziehenden nicht aufgenötigt wird, was er bei tieferer Besinnung auf sich selbst nicht auch selbst begehren würde [1].

Bei der Erörterung des Gutachtens über das Problem der Wertung der Wohnungsnutzung durch die Bewohner tauchte bereits die Forderung auf, durch sozialpädagogische Maßnahmen der Wohnungsnutzung generell einen höheren Rang unter den zu befriedigenden Bedürfnissen zu verschaffen, als sie ihn z. Z. besitzt, d. h. die Substitutionsvorgänge zu beschränken. Es erscheint gerechtfertigt zu unterstellen, daß daneben besonderes Ziel der durch sozialpädagogische Maßnahmen anzustrebenden Höherschätzung der Wohnungsnutzung die nur durch Erhöhung der Zahlungswilligkeit zu erreichende Eigenwirtschaftlichkeit bei besserer Wohnungsversorgung sein soll. So heißt es: "Die Aufgabe im Ganzen (der Wohnungspolitik) kann dahin umschrieben werden, daß es gilt, die erfolgreich angebahnte Höherschätzung des guten Wohnens zu erhalten und zu festigen, dagegen nach Möglichkeit alles zu beseitigen, was geeignet ist, dieser Schätzung Abtrag zu tun; sodann aber auch die Zahlungswilligkeit zu wecken und zu fördern, d. h. die Bereitschaft, die Kosten einer guten Wohnung auf sich zu nehmen" [2]. Der erste Teil dieser Aussage entspricht der Forderung Weißers, durch sozialpädagogische Maßnahmen bestimmte Bedürfnisse, deren Befriedigung als Ergebnis von Substitutionsvorgängen durch andere Güter er-

1) Weißer, Plato und der Wohnungsbau, S. 303

2) Wohnungswirtschaftlicher Beirat, Die Wertung der Wohnungsnutzung durch die Bewohner und Wohnungssuchenden, S. 132

folgt, auf die Nutzung besserer Wohnungen zu lenken. Das Ziel des sozialpädagogischen Einwirkens, nämlich zum Bewußtwerden der wahren Interessen bzw. der richtigen Rangordnung der Bedürfnisse zu führen, unterstellt, daß die Wertung eines bestimmten Bedarfs falsch ist.

Für Weißers Definition des objektiven Bedarfes bildet das Bestehen latenter Bedürfnisse, die bei Selbstbesinnung als den wahren Interessen entsprechend bewußt werden, ein formales Kriterium. Über den Begriffsinhalt ist damit noch nichts gesagt: "Zu welchen kulturellen Ansprüchen an die Wohnungsversorgung die Wohnungsnutzer erzogen werden sollen, und welche Ansprüche sie bei tieferer Besinnung auf sich selbst entdecken würden - das ist mit diesen formalen Kriterien nicht ausgesagt" [1].

Die Bemühungen Weißers um den Begriff des objektiven Bedarfs gelten ganz offensichtlich der Einbeziehung qualitativer Merkmale. Er geht dabei von den bestimmbaren Einzelbedürfnissen hinsichtlich der Wohnungsnutzung aus. Objektive Geltung haben diese Bedürfnisse aber nur in dem Umfang, in dem sie als Grundbedürfnisse der menschlichen Existenzsicherung dienen und unmittelbar an Vitalabläufe gebunden sind. Objektiv zu nennen wären diese Wohnbedürfnisse bei einem Kulturstand niedrigster Stufe.

Die definitorische Klärung des Begriffes "objektiver Bedarf" erstrebt Schüler in Anlehnung an Weißer durch ein - wie er es bezeichnet - Axiom: "Anerkennenswert ist ein Wohnungsbedarf, der sich auf folgendes richtet: Die Wohnung soll in ihrer Größe und in ihrem Zuschnitt der Zahl, dem Alter, Geschlecht, und der beruflichen Stellung der Haushaltsmitglieder, in der Regel also der Familienmitglieder, angemessen sein. Sie soll durch ihre Lage die für die Familienangehörigen erstrebenswerten Erwerbs-, Bildungs- und Erholungschancen berücksichtigen. Sie soll in ihrer Ausstattung den bei der jeweiligen Größe des Sozialproduktes erfüllbaren kulturellen und zivilisatorischen Ansprüchen genügen" [2]. Die Formulierung entspricht beinahe wörtlich der, die Weißer gewählt hatte, unterscheidet sich von dieser nur durch das Weglassen entbehrlicher Hervorhebungen, die aber in der reduzierten Formulierung enthalten sind.

In der früheren Behandlung des Bedürfnisbegriffes war darauf verwiesen worden, daß die soziokulturellen Verhältnisse über die Grundbedürfnisse

1) Weißer, Plato und der Wohnungsbau, S. 303
2) Schüler a.a.O. S. 6

hinaus weitere Bedürfnisse bedingen, deren Befriedigung für die Erhaltung des soziokulturellen Status und die Kontinuität der Entwicklung zwingend notwendig ist. Es sei dahingestellt, ob es sich hierbei durch seine Ableitung aus der modernen Ethnologie um einen empirisch gewonnenen Erfahrungssatz, einen Satz von einleuchtender Gewißheit, also ein Axiom, oder eine verallgemeinernde Hypothese mit einem hohen Bestätigungsgrad handelt.

Mit der Zuordnung des Satzes von der soziokulturellen Notwendigkeit der Befriedigung abgeleiteter Bedürfnisse wäre gleichzeitig die Frage beantwortet, ob Weißers Begriff des objektiven Bedarfes ein Axiom darstellt, denn Weißers Begriff scheint identisch mit der Aussage über abgeleitete Bedürfnisse zu sein, und zwar offenbar zuerst dadurch, daß über das Grundbedürfnis hinausgehende abgeleitete Bedürfnisse in ihrer spezifischen, hinter dem Wohnungsbedarf stehenden Art erfaßt werden. Weißer sagt, daß die von ihm (zuerst durch Hinweis auf die Bedürfnisträger) genannten oder in allgemeiner Form angedeuteten Bedürfnisse angemessen zu befriedigen, zu berücksichtigen oder ihnen zu genügen ist, soweit die selbstverständlichen Voraussetzungen des wirtschaftlich Möglichen bestehen. Es dürfe gerechtfertigt sein, die drei hervorgehobenen Ausdrücke als Hinweis auf eine Dringlichkeit, ein Erfordernis oder eine Notwendigkeit zur Befriedigung abgeleiteter Bedürfnisse aufzufassen. Die Identität könnte als sicher aber erst dann angenommen werden, wenn eine Begriffsinterpretation ohne hypothetische Annahmen hinsichtlich mehrdeutiger verbaler Ausdrücke möglich wäre. Mit diesem Vorbehalt können wir das Adjektivum "objektiv" gleichbedeutend mit "notwendig" auffassen:
Objektiv ist ein Bedarf, dessen Deckung notwendig ist.

Sowohl Weißer als auch Schüler sagen nicht, was bei einer gegebenen Größe des Sozialproduktes angemessener Wohnungsbedarf eines bestimmten Familientyps ist, welche Lage der Wohnung die erstrebenswerten Erwerbs-, Bildungs- und Erholungschancen berücksichtigt, wobei der Ausdruck erstrebenswert auch unbestimmt ist, und welche Art der Ausstattung den kulturellen und zivilisatorischen Ansprüchen genügt. Dieser Begriff des objektiven Bedarfs ist daher ebensowenig für wohnungsbaupolitische Zielsetzung verwendbar, wie der nur quantitative Relationen erfassende Begriff Bräutigams und Feys. Der Mangel des Weißerschen Begriffes, den darin besteht, daß die qualitativen Merkmale optimaler Wohnungsversorgung ebenfalls nicht erfaßt und formuliert sind, läßt dem quantitativen Begriff wegen seines wenn auch begrenzten Informationswertes eine prak-

tische Bedeutung zukommen, die der andere Begriff nicht besitzt.

Nach dem Ausgangspunkt der Überlegungen Weißers muß Voraussetzung einer Darstellung qualitativer Merkmale des Wohnens die Kenntnis darüber sein, welche Funktion dem Wohnen für die Sicherung des soziokulturellen Status und dessen Entwicklung zukommt, und durch welche Art des Wohnens diese Funktion optimal erfüllt wird. Weißers Begriffsbildung muß sich aber offensichtlich deshalb auf die allgemeine, nicht praktikable Definition beschränken, weil unser Wissen über die Art der Wechselbeziehungen zwischen einzelnen Elementen unserer Kultur und Gesellschaft wegen der Anzahl und Komplexität dieser Erscheinungen gering ist, und wir lediglich die Interdependenz all dieser Elemente durch zahlreiche Beispiele erkennen können [1].

Durch diese Begrenztheit unseres Wissens erscheint es unfruchtbar, durch eine Untersuchung der funktionalen Bedeutung des Wohnens zu Kriterien zu gelangen, die bei einer gegebenen soziokulturellen Situation eine bestimmte Versorgung mit Wohnraum als optimal zu beurteilen gestatten. Denn selbst wenn hilfsweise eine durchschnittliche und allgemein akzeptierte Wohnungsversorgung als optimaler Standard bezeichnet wird, so sorgen Dauerhaftigkeit der Wohnbauten und die Dynamik der soziokulturellen Entwicklung dafür, daß die Wohnbauten den an sie zu stellenden Bedingungen nicht mehr genügen. Abgesehen von der Unmöglichkeit, Prognosen über die Änderung der Ansprüche an die Wohnungsversorgung für die kalkulierte Zeit der Lebensdauer dieser Wohnungen zu stellen, würden jetzt zu errichtende Wohnbauten den jetzt gegebenen Verhältnissen entsprechen müssen. Dieses Problem wurde von Martin Wagner schon 1932 - wenn auch nicht in seinem gesamten Umfang - so beschrieben: " ... Die Gestaltung einer stets unfertigen, stets werdenden und sich immer weiter bildenden Zeit steht in einem inneren Widerspruch zu der Form, die immer etwas Fertiges, Abgeschlossenes und Endgültiges sein will ..." [2]. Diesem Problem galten Bemühungen in jenen Jahren um das sogenannte "wachsende Haus", dessen besonderes Merkmal die Anpassungsfähigkeit an steigenden Raumbedarf einer Familie im Zeitverlauf sein sollte. Raumbedarf und Ansprüche an die architektonische Form sind aber nur Teile der komplexen Erscheinung der Qualität der Wohnungsversorgung, deren Problematik im ganzen zu erfassen und zu lösen angestrebt werden muß.

1) Bahrdt a.a.O. S. 11

2) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 13

Der Begriff des objektiven Bedarfes als Kriterium wohnungsbaupolitischer Zielsetzungen ist beizubehalten, da durch Weißers Definition über seine rein quantitative Bezogenheit hinaus eine Einbeziehung der qualitativen Merkmale der Wohnungsversorgung erfolgt ist. In der Definition Weißers ist weiterhin vorgegeben, daß die zu beurteilenden Erscheinungen des Bedarfes die Güter, bzw. hier die Wohnungen sind, auf die er gerichtet ist; d.h. der Bedarf wird an den Objekten seiner Deckung als objektiv oder nicht objektiv beurteilt. Da sich der Bedarf aus Bedürfnissen durch Orientierung an den gegebenen Gütern formiert hat, den menschlichen Bedürfnissen aber eine soziokulturelle Bedingtheit zugrunde liegt, die bestimmten Befriedigungsmöglichkeiten eine bessere Eignung als anderen verleiht, sind diese, d.h. hier die Wohnungen, daraufhin zu untersuchen, ob der durch sie zu deckende Bedarf durch seine soziokulturelle Bedingtheit bzw. Notwendigkeit objektiviert ist.

Die zuvor untersuchten Begriffe bieten jetzt die Möglichkeit, den Begriff des objektiven Bedarfs zu konkretisieren. Da die Rolle der Nachfrage, durch die Bedarf wirtschaftlich relevant wird, darin besteht, Angebote zu akzeptieren oder abzulehnen, aber schon wegen der Art, wie sich Bedarf bildet, nicht darin bestehen kann, Angebote [1] hervorzurufen, ist das sich im Zeitverlauf ändernde Angebot von Neubauwohnungen der konkrete Bezugspunkt einer Definition des Begriffes objektiver Bedarf. Denn diese Änderung der Qualität des Angebotes von Neubauwohnungen ist die Reaktion der Produzenten und der die Produktionsvorgänge überwachenden Behörden auf soziokulturelle Wandlungen.

1. Das Hauptmerkmal objektiven Wohnungsbedarfs besteht demnach darin, daß sich dieser durch Orientierung an Wohnungen gebildet hat, die unter Berücksichtigung der derzeitigen soziokulturellen Bedingungen geschaffen worden sind und die die optimalen zur Verfügung stehenden Qualitätsvarianten darstellen. Diesen Bedingungen können Neubauten besser entsprechen als Altbauten.

Die Deckung des so definierten objektiven Bedarfs zu fördern, muß das Ziel der Wohnungsbaupolitik sein. Das anfangs definierte Zielprinzip der Steigerung der Anpassungsfähigkeit ergibt sich aus der Bestimmung des Lebensalters von Wohnungen als dem generellen Qualitätsmaßstab.

Der nachweisbar kontinuierliche Anpassungsprozeß der Bauproduktion, der sich in unterschiedlichem Maße auf Qualitätsmerkmale der Wohnungen

1) von neuartigen Gütern oder Gütern höherer Qualität

einschließlich derer, die Probleme des Städtebaues darstellen, erstreckt, läßt die jeweiligen Neubauten[1] der geeignetste Indikator dafür sein, was als zeitgemäßes Bauen und dementsprechend als zeitgemäßes Wohnen und objektiver Bedarf aufzufassen ist.

Die Gültigkeit dieses Indikators wird dadurch nicht beeinträchtigt, daß etwa Neubauwohnungen durch ihre zu geringe Größe und Raumzahl im Verhältnis zur Anzahl ihrer Bewohner eine Minderung ihres Wohnwertes und damit ihrer Eignung und Qualität erfahren und viele ältere Wohnungen als mindestens gleichwertig gelten können. Daraus ergibt sich ein weiteres Merkmal des objektiven Bedarfs:

2. Der Wohnungsbedarf ist dann objektiviert, wenn er sich auf erreichbare zeittypische Varianten einer niedrigen Qualitätsklasse oder ältere Varianten einer zur Zeit ihrer Herstellung höheren Qualitätsklasse richtet, die den durch Flächenmaß und Raumzahl quantifizierbaren Bedürfnissen der Haushalts- oder Familienmitglieder nach Störungsfreiheit der individuellen Betätigung innerhalb der Wohnung Rechnung tragen. Das schließt aus, daß ein Bedarf objektiviert sein kann, der sich auf ältere Wohnungen richtet, die schon seit langem als minderwertig gelten.

Gerade die Erscheinung, daß Wohnungen, die zur Zeit ihrer Errichtung bereits Kritik hervorriefen, immer noch Bewohner finden, die den geringen Wohnwert ihrer Wohnungen sehr bewußt als durch zusätzliche Konsummöglichkeiten kompensiert sehen, gibt dem Merkmal des objektiven Bedarfs seine Bedeutung.

---

1) (sofern diese als das Ergebnis der experimentellen Produktvariation (s. S. 100 unten) den oben zu 1. genannten Bedingungen entsprechen)

III. Die Probleme der Realisierung wohnungsbaupolitischer Ziele

A Die Arbeits- und Funktionsteilung in der Bauwirtschaft und im Wohnungswesen und deren Wirkung auf die Produktivität

1. Die Entwicklung der Arbeits- und Funktionsteilung

Der Wohnungsbau ist in unentwickelten Gesellschaften Gegenstand der hauswirtschaftlichen Bedarfsdeckung. Sämtliche Funktionen, die jetzt das Ergebnis einer weitgehenden Arbeitsteilung sind, wurden von einer Person oder Elementargruppe ausgeübt zu dem einzigen Zweck, den eigenen Bedarf zu decken. Wir finden diese Form der Wohnungsbeschaffung noch heute in weiten Teilen Afrikas, Asiens und Südamerikas.

In Europa und dem Bereich anderer entwickelter Gesellschaften führte die fortschreitende Arbeitsteilung dazu, daß auch die Durchführung von Bauarbeiten aus der hauswirtschaftlichen Eigenversorgung herausgenommen und spezialisierten Handwerkern übertragen wurde. Die Differenzierung der Bauarbeiten in einzelne Handwerksleistungen ermöglichte eine starke Spezialisierung, die als Voraussetzung für die hohe Qualität der Handwerkserzeugnisse erforderlich war. Vor allem bei Sakral- und Repräsentationsbauten des Mittelalters, die bis heute erhalten geblieben sind, ist festzustellen, daß dem Handwerk im allgemeinen eine Kunstfertigkeit zu eigen war, die nur das Ergebnis einer traditionsgebundenen Entwicklung sein konnte. Von den Änderungen der Baustile wurden die Wohnstätten der ländlichen Bevölkerung bis zur Neuzeit überhaupt nicht berührt, die der städtischen Bevölkerung nur teilweise, nämlich dann, wenn der soziale Status bestimmte Repräsentationspflichten auferlegte.

Die Traditionsgebundenheit des Wohnungsbaues mußte einer Traditionsgebundenheit der Lebensweise, und damit der Wohnbedürfnisse, entsprechen. Da der unvergleichbar niedrigere Stand der materiellen Güterversorgung sämtlichen Gebrauchsgütern einen höheren Wert als Vermögensbestandteil gab, und derart zusammengesetzte Vermögensmassen Gegenstand mehrfacher Erbfolgen sein konnten, galt das im besonderen Maße für die Wohnbauten, die teilweise über Jahrhunderte im Eigentum einer Familie waren.

Eine Funktionstrennung von Eigentum und Besitz (als Mieter) war in den Städten des Mittelalters die Ausnahme, obwohl im Rom der Kaiserzeit diese Trennung schon hoch entwickelt war. In der Regel umfaßten die

Haushaltsgemeinschaften die Mitglieder der eigenen Familie und abhängige Personen, wie Gesellen und Gehilfen, Knechte und Mägde, die von Herkunft niederen Standes oder durch die Regelung der Erbfolge oder des Zunftwesens vom sozialen Aufstieg ausgeschlossen waren, bzw. denen dadurch der soziale Status ihrer Eltern verwehrt wurde.

Die Institution der Miete wurde durch Eingriffe der merkantilistisch orientierten Staatsgewalt begründet, um die Unterbringungskapazität der Städte, die Sitz von Manufakturen waren, zu erhöhen und dadurch die herangezogenen Arbeitskräfte unterbringen zu können. In Garnisonsstädten war die Einquartierung eine mietähnliche Zwangsmaßnahme, gegen die sich, ebenso wie gegen die eigentliche Miete, erhebliche Widerstände der Hauseigentümer ergeben haben müssen [1]. Die Förderung des Wohnens zur Miete war nur ein Teil der merkantilistischen Baupolitik. Zur Erreichung ihrer Ziele wurde außerdem die Verpflichtung zur Erhaltung bestehender Häuser und der Bebauung vorhandener Baustellen, das Enteignungsrecht bzw. das Recht zum Zwangskauf auf der Basis des Ackerwertes für den Staat, eingeführt [2].

Die städtische Bau- und Wohnungspolitik war nötig, um die zur Realisierung der merkantilistischen Zielsetzungen erforderliche Massierung der Manufakturarbeiter, der Handwerker und anderer Gewerbetreibender gegen den Widerstand der eingesessenen städtischen Bevölkerung durchzusetzen. Dieser Widerstand ergab sich aus den unterschiedlich motivierten Verhaltensweisen eines Staates, der Stärkung und Sicherung der Staatsmacht durch Maximierung seiner Einkünfte - also durch eine Art erwerbswirtschaftlichen Verhaltens - anstrebte, und eines großen Teils des eingesessenen städtischen Besitzbürgertums, das nach dem Bedarfsdeckungsprinzip durch seine Berufstätigkeit den Lebensunterhalt nach den standesgemäßen Traditionen und vorherrschenden Anschauungen zu bestreiten suchte [3].

Diese Beziehung der staatlichen Aktivität und der privaten Passivität verkehrt sich in ihr Gegenteil mit dem Auftreten des Liberalismus und der mit ihm beginnenden industriellen Entwicklung. Das allgemeine Streben nach Maximierung der Einkünfte, d.h. der Wandel der allgemeinen Wirt-

1) Fuchs, Zur neueren Literatur der Bodenfrage, S. 808 f
2) Fuchs, Zur neueren Literatur der Bodenfrage, S. 807
3) Sombart, Der moderne Kapitalismus, S. 14

schaftsgesinnung zum Erwerbsprinzip, ließ die Institution des Wohnens zur Miete zu einer Erwerbsmöglichkeit werden, die bei relativ geringem Kapitaleinsatz eine dauerhafte und sich kontinuierlich leicht erhöhende Rendite erbrachte und außerdem bei der Erstellung der Miethäuser und ihrer Bewirtschaftung die Möglichkeit zu spekulativen Gewinnen bot.

Die damit auftretenden Mißstände der Unterbringung, vor allem der Arbeiterschaft in den Großstädten, zwangen den Staat - wie dargestellt - zu ordnungspolitischen Regelungen, die auch für die Funktions- und Arbeitsteilung bei der Wohnungsproduktion wesentlich waren. Es ist bereits darauf hingewiesen worden, daß die Industrialisierung, und damit die Bildung von Großstädten, Anlaß und Voraussetzung dafür war, daß Wohnhäuser zu Mehrfamilienhäusern wurden. Daß die Wohnraumerstellung ein spekulativer Wohnungsbau wurde, war eine Folge der gewandelten Wirtschaftsgesinnung und der davon beeinflußten Ordnungsvorstellungen des Staates.

Das spekulative System des Wohnungsbaues hat zweifellos in quantitativer Beziehung Gewaltiges geleistet. Abgesehen von dem Nachhinken bei der Erstellung von Kleinwohnungen wuchsen die Städte mit einer Schnelligkeit, die der Zuwanderung vom Lande entsprach. Der aus den dargestellten Gewinnmöglichkeiten resultierende spekulative Anreiz im Wohnungsbau war adaequat dem allgemeinen hektischen Gewinnstreben, das ebenfalls durch hohe Chancen der Gewinnerzielung stimuliert war. Gingen die Entwicklungen im Wohnungsbau und in der Industrie zwar zu Lasten der unteren sozialen Schichten, so entsprachen sie einander doch mit der Logik, die dem Begriff der Interdependenz innewohnt.

Während bei der industriellen Produktion der Konkurrenzkampf und wirtschaftliches Machtstreben eine Konzentration zu immer größeren Unternehmungen erzwang, in denen die Arbeitsteilung zur jetzigen Form der teilweise automatisierten Fließbandtechnik entwickelt wurde, und die Arbeitsvereinigung, gegebenenfalls als Ziel oder Nebenerfolg von Unternehmungszusammenschlüssen, vervollkommnet wurde, ging die Wohnungsproduktion trotz Gleichartigkeit der aus der Wirtschaftsgesinnung abzuleitenden Stimulantien einen anderen Weg.

2. Die Funktionen der Wohnungsunternehmer

Bis zum 1. Weltkrieg sorgte die Kontinuität des Zustroms ländlicher Bevölkerung in die Städte für eine Beständigkeit der Nachfrage nach Wohnungen. Die steigenden Baukosten und Mieten führten dazu, daß die Erzielung spekulativer Gewinne für bebauten oder unbebauten Grundbesitz ständig möglich war. Die Ausbildung des Realkreditwesens hatte die Anforderungen an das erforderliche Eigenkapital so niedrig gehalten, daß das Eigentumsrecht an Miethäusern sich als Erwerbsvermögen für Angehörige des bürgerlichen Mittelstandes und als Spekulationsobjekt für derartige Einzelpersonen und kleine und kleinste Unternehmungen eignete. Die Immobilität der Objekte dieser Geschäftstätigkeit ließ regionale Teilmärkte entstehen, während für die Industrie die Supraregionalität der Märkte geradezu charakteristisch wurde, weil sie eine notwendige Voraussetzung für die die Betriebsgröße bestimmende Absatzmenge war. Das System der Wohnungsbaufinanzierung ermöglichte es, daß der Wohnungsbau und die damit verbundenen Transaktionen auf den Märkten für Grundstücke und Mietshäuser wirtschaftliches Betätigungsgebiet Einzelner wurden. Die Regionalität der Märkte gab diesen durch die ihnen als Ortsansässigen aus ihrem Lebensbereich zufließenden Informationen und ihre Fähigkeit, in eigener Person die Informationen beurteilen und entsprechend reagieren zu können, ein Übergewicht vor größeren und damit überregionalen Unternehmungen.

Spiethoff bezeichnet als Bauunternehmer denjenigen, dessen Tätigkeit sich auf den Verkauf von Mietshäusern erstreckt, als Wohnungsunternehmer denjenigen, der Wohnungen vermietet [1]. Die Begriffsbildung ist nicht glücklich, weil in der Regel Verkauf und Vermietung keine getrennten Funktionen waren. Das Mietshaus hatte für seinen Eigentümer ebenso, wie z.B. die Aktie, eine doppelte Bedeutung, auf die die Häufigkeit der Eigentumswechsel hinweist [2]: es konnte ein Renteneinkommen erbringen und im Falle der Erhöhung des Ertrags- oder Reproduktionswertes einen Verkaufsgewinn (Kursgewinn). Es erscheint daher zweckmäßiger, als Bauunternehmer nur den Produzenten zu bezeichnen, als Wohnungsunternehmer den Eigentümer eines Mietshauses.

Das Eigenkapital, das in Immobilien angelegt wurde, stammte überwiegend aus anderer Erwerbstätigkeit. Wohnungsunternehmer war man ge-

1) Spiethoff, Boden und Wohnung, S. 4
2) Jaeger a.a.O. S. 60

wissermaßen nebenberuflich als mittelständischer Gewerbetreibender, als Geschäftsmann oder als Beamter [1].

Der Wohnungsunternehmer konnte zuvor aber auch Bauherr gewesen sein, d.h., er konnte einem "Bauunternehmer" den Auftrag zur Errichtung eines Mietshauses erteilt haben, dessen Wohnungen er nach Bezugsfertigstellung dann vermietete. Nach den vorhandenen Unterlagen aus der Zeit vor dem 1. Weltkrieg läßt sich nicht genau feststellen, ob ein besonders sachverständiger Personenkreis, der nicht identisch mit den typischen mittelständischen Wohnungsunternehmern war, die Funktionen der Bauherren innehatte. Die Tatsache des häufigen Eigentumswechsels läßt jedenfalls den Schluß zu, daß man die Funktion des Bauherrn nicht ausschließlich ausübte, um für die weitere Zeit als Wohnungsunternehmer ein Renteneinkommen zu beziehen, ebensowenig, wie man als Erwerber eines Hauses nicht die Bereitschaft mitgebracht hätte, spätere Verkaufsgewinne nach Möglichkeit zu realisieren.

Es kann angenommen werden, daß ein großer Teil der privaten Bauherren der Zeit vor dem 1. Weltkrieg und zwischen den beiden Weltkriegen etwa den gleichen sozialen Schichten entstammte wie die typischen Wohnungsunternehmer, wenngleich sie - gegebenenfalls zusätzlich - über eine spezielle Sachkenntnis verfügen mußten. Daneben werden manchmal Bauunternehmer selber als Bauherren aufgetreten sein, wobei der anschließende Verkauf des Mietshauses an einen Wohnungsunternehmer beabsichtigt war. Aus der Diskussion um den systematisch betriebenen sogenannten Bauschwindel, die zu dem "Gesetz über die Sicherung der Bauforderungen" vom 1. 6. 1909 führte [2], können wir den Schluß ziehen, daß eine Identität von Bauunternehmern und Bauherren seltener war, und, daß in Anbetracht des Umfanges des Bauschwindels, den mit Hilfe von Strohmännern zu praktizieren auch eine gewisse Sachkenntnis erforderte, angenommen werden kann, daß sich auf jeden Fall in der Zeit etwa zwischen 1890 und 1910 der Typ des unternehmerischen Bauherrn gebildet hat.

1) Lütge a.a.O. S. 240
2) Lütge a.a.O. S. 124 f

3. Die Funktionen der Architekten

Da in der Regel Bauherr und Bauunternehmer nicht identisch waren, verfügte der Bauherr nicht über die Sachkenntnis, die zur Planung, zur Durchführung und Überwachung eines Bauvorhabens erforderlich war. Die Planung und Überwachung des Bauvorganges entwickelte sich zur speziellen Aufgabe des Architekten, der zwischen dem Bauherrn und den Baudurchführenden, einer Mehrzahl von Bauhandwerkern, stand.

Auf einer früheren Entwicklungsstufe der Bautechnik wird der Meister des Haupthandwerks, etwa der Maurermeister, für die Arbeitsvereinigung der übrigen Handwerker gesorgt und auch die Form des Bauwerkes bestimmt haben [1]. Nachdem aber höhere Anforderungen an die Baugestaltung gestellt und die für handwerkliche Arbeit charakteristische Übernahme herkömmlicher Bautypen unzulänglich wurde, entwickelte sich vor allem die Tätigkeit des Bauentwurfes und daneben die der Organisation und der Überwachung des Bauvorganges zu dem selbständigen Beruf des Architekten. "Die Stellung des Architekten als die eines mit der handwerklichen Ausführung nicht persönlich verbundenen Beraters und Treuhänders des Bauherrn fand in Deutschland erst mit der Renaissance im 17. Jahrhundert nach italienischem Vorbild vereinzelt Eingang" [2]. Erst im Laufe der Zeit, die im 19. Jahrhundert zur Entwicklung der Großstädte führte, trennten sich die Berufe des Bauunternehmers und des Architekten und dementsprechend ihre Funktionen beim Bauvorgang.

Die Tätigkeit des Architekten beschränkte sich außerdem auf Hochbauten, also Wohnbauten, Geschäftshäuser, Gewerberäume u.ä. Alle übrigen Bauwerke, die zusammenfassend als Tief- und Ingenieurbauten bezeichnet werden, wie Brücken, Straßen, Wasserbauten, aber auch Industrieanlagen, Werkhallen u.a., bilden heute das Arbeitsgebiet der Bauingenieure. "Da Hochbauten ihre Umgebung nachhaltig durch ihre Form beeinflussen, gehört es ... zur Kernaufgabe des Architekten, die von ihm entworfenen Bauten in ihrer äußeren Erscheinung wie in der Wirkung ihrer Innenräume als Träger künstlerischen Ausdruckes zu gestalten" [3].

Die Funktionen des Architekten umfassen die Beratung des Bauherrn bei

---

1) Wolff, Architektur, S. 58 f
2) Zieler, Architekt, S. 51
3) Wolff, a.a.O. S. 61

der Aufstellung des Bauprogramms, den Entwurf, die Kostenschätzungen und die Abstimmung mit den Ordnungsvorschriften durch Einholung der behördlichen Genehmigungen. Nach Prüfung und Vergleich der angeforderten Angebote von Bauunternehmern hat der Architekt im Auftrage des Bauherm die Bauarbeiten zu vergeben. Während der Bauarbeiten hat er die künstlerische, geschäftliche und technische Oberleitung und damit sämtliche Vorgänge, die im Zusammenhang mit der Baudurchführung stehen, zu regeln und zu überwachen.

Die allgemeine Beurteilung der Bedeutung der Tätigkeit des Architekten für die Hochbautätigkeit kommt besonders in seiner steuerrechtlichen Behandlung zum Ausdruck. "So ist der Architekt von der Umsatzsteuer befreit, wenn er als Künstler anerkannt ist und die Umsätze nach dem 31.12. 1954 nicht DM 18.000,-- im Kalenderjahr übersteigen. Beträgt der steuerpflichtige Gesamtumsatz im Kalenderjahr mehr als DM 18.000,--, so wird die Steuer für die genannten Umsätze nur insofern erhoben, als sie aus 10% des DM 18.000,-- übersteigenden Betrages gedeckt werden kann"[1]. Für die Finanzbehörden gilt derjenige Architekt als Künstler, der eine Hochschulausbildung nachweisen kann, im Zweifel entscheiden Gutachter des Berufsverbandes. Bemerkenswert ist der Hinweis, daß "die Künstlereigenschaft ... nicht dadurch verloren (geht), daß der Architekt nur Nutzbauten entwirft; denn die Finanzbehörden nehmen zutreffend an, daß auch der schlichteste Nutzbau dem Künstler Raum zur Entfaltung schöpferischer Fähigkeit gibt" [2], [3].

Der Architekt ist darüber hinaus von der Gewerbesteuer befreit, wenn er alleine selbständig tätig oder Leiter eines Architekturbüros ist.

Die Berufsorganisation der Architekten hat in jahrzehntelangen Bemühungen einen gesetzlichen Schutz der Berufsbezeichnung, die Errichtung einer Architektenkammer als Körperschaft öffentlichen Rechts und die Zulassung nur einwandfrei Geeigneter zur Berufsausübung angestrebt, allerdings dabei nur Teilerfolge erringen können. Diese Bemühungen galten dem Ziel, den Rang und die Bedeutung des Architekten für die Arbeitsteilung bei der

1) Wolff a.a.O. S. 61
2) Wolff a.a.O. S. 61
3) Der Hinweis auf die Beurteilung des Architekten als Künstler, d.h. als Schöpfer individuell gestalteter Bauwerke, erfolgt hier im Hinblick auf die später zu stellende Forderung nach einer Industrialisierung des Bauvorganges.

Hochbautätigkeit zu erhalten und zu heben [1].

Die Ablaufspolitik im Wohnungsbau hat diesen Bestrebungen der Architekten entgegengearbeitet. So heißt es im § 37 des II. WoBauGes vom 27. 6. 1956: "Bedient sich der Bauherr bei der technischen oder wirtschaftlichen Vorbereitung oder Durchführung des Bauvorhabens eines Betreuers oder eines Beauftragten, so muß dieser die für die Aufgabe erforderliche Eignung und Zuverlässigkeit besitzen"[2]. Als Konsequenz dieser Bestimmung hat eine Reihe von Ländern in der Ausführung dieser Vorschrift durch ihre Förderungsrichtlinien darauf hingewiesen, daß Wohnungsbauten von erfahrenen Architekten betreut werden sollen. Von Seiten der Behörden sollte dadurch erreicht werden, daß mit den hohen Subventionsbeträgen das angestrebte Ziel der möglichst guten Wohnungsversorgung realisiert würde, und außerdem mit den meist in Form zinsverbilligter Darlehen gewährten Mitteln wertentsprechende Pfandobjekte geschaffen würden.

Dieses letztere Ziel hatte bei der Reorganisation des Realkredits dazu geführt, daß insbesondere nach den Geschäftsgrundsätzen der Realkreditinstitute dem Architekten die Funktion eines Treuhänders für die zweckbestimmte Verwendung der Darlehen übertragen wurde.

Die Funktionen des Architekten in der Arbeits- und Funktionsteilung der Wohnungsproduktion sind danach zu einem wesentlichen Teil technischer, wirtschaftlicher und ordnungsrechtlicher Art.

Es kann kein Zweifel bestehen, daß diese Funktionen des Architekten strukturbedingt[3] sind, und sich die Art der Berufsausübung des freiberuflichen Architekten nicht aus einer allgemeinen Anerkennung des künstlerischen Schaffens der Architekten als einer Kulturnotwendigkeit ergibt. Unter diesem Aspekt sind die Bemühungen der Berufsverbände der Architekten in allen Industrieländern zu verstehen, die Stellung des Architekten zu verteidigen und zu erhalten.

Die Situation der Architekten in den USA beschreibt Gropius folgendermaßen: "... der Durchschnittsarchitekt (denkt) noch zu sehr in Begriffen

---

1) Wolff a.a.O. S. 58 ff

2) Bundesgesetzblatt 1956 I, S. 523

3) d.h. durch die spezialisierende Arbeitsteilung bzw. Berufsspaltung bedingt

alter Handwerksmethoden und ist in einem bedauerlichen Maße unberührt geblieben von den revolutionären Veränderungen, die durch die Industrialisierung aller Produktionsmethoden entstanden sind. Er läuft Gefahr, im Wettkampf mit Ingenieuren, Wissenschaftlern und Unternehmern überrannt zu werden, wenn er nicht seine Einstellung ändert und der neuen Situation anpaßt" [1].

Die Trennung von Entwurf (Planung) und Ausführung, eine Seite der oben dargestellten Arbeitsteilung und damit letztlich ein Strukturmerkmal des Bereiches der Wohnungsproduktion, lehnt Gropius ab. "Die völlige Trennung zwischen Entwurf und Ausführung von Gebäuden, wie sie heute üblich ist, erscheint unnatürlich im Vergleich zu den Baumethoden früherer Perioden. Wir haben uns von jener ursprünglichen und natürlichen Auffassung, nach der Konzeption und Verwirklichung eines Baues ein untrennbarer Vorgang und der Architekt und Baumeister ein und dieselbe Funktion waren, viel zu weit entfernt. Wenn der Architekt der Zukunft wieder eine Vorrangstellung einnehmen will, wird er zwangsläufig wieder engeren Kontakt mit der Bauproduktion aufnehmen müssen. Denn nur in enger Arbeitsgemeinschaft mit dem Ingenieur, dem Wissenschaftler und dem Unternehmer kann Entwurf, Konstruktion und Wirtschaftlichkeit vielleicht wieder zu einer Einheit verschmolzen werden - eine Fusion von Kunst, Wissenschaft und Geschäft" [2].

Gropius übt damit an der Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion Kritik. Dementsprechend beurteilt er die vom American Institute of Architects 1949 in deren Satzung übernommene Bestimmung, daß eine Trennung zwischen den Funktionen des Architekten und Bauunternehmers einzuhalten sei [3]. Hier unterstellt Gropius zwar die gute Absicht, "unfairen" Wettbewerb zu verhindern. Ein Wettbewerbsvorteil würde zweifellos für den Bauunternehmer-Architekten gegeben sein, der durch Verzicht auf die seine Selbstkosten übersteigenden Architektenhonoraranteile und Beschränkung auf den Gewinn seiner Bauunternehmertätigkeit alle diejenigen seiner Kollegen ruinieren könnte, die nicht über diese Kombination verfügen. - Es ist darauf hinzuweisen, daß die Konsequenzen so weitgehender Forderungen, wie sie Gropius hinsichtlich einer zeitgemäßen Bautechnik stellte, zu den Interessen und Vorstellungen der durchschnittlichen

1) Gropius, Architektur, S. 67
2) Gropius a.a.O. S. 68
3) Gropius a.a.O. S. 68

Architekten in scharfem Gegensatz stehen.

Das stärkste Argument für Gropius' Forderungen war der Hinweis, daß 80 % aller Bauten in den USA ohne Architekten gebaut werden und das Durchschnittseinkommen der Architekten im Osten der USA unter dem eines Maurers lag [1]. Die Strukturwandlung, die in der Wohnbauwirtschaft der USA eingetreten war, übertrug die Funktionen der freiberuflichen Architekten offenbar auf eine kleinere Zahl unselbständiger Architekten. Diese Tatsache kann als weiterer Beweis für die Behauptung der Strukturbedingtheit der Funktionen des selbständigen Architekten gelten.

Über die Erfüllung der künstlerischen Aufgaben des Architekten schreibt Gropius: "So hat unsere Generation wahre Greuel von reglementierten Wohnhaussiedlungen produziert, die, obwohl sie auf handwerklicher Basis entstanden sind, in ihrer tödlichen Gleichförmigkeit mühelos mit jenen mißglückten Vorfabrikations-Systemen konkurrieren können, die ein und dasselbe Haus industriell vervielfältigen, statt nur Hausbestandteile, was die Flexibilität wahren würde" [2]. Es sei dazu bemerkt, daß die Architekturkritik noch zahlreiche andere Sünden kennt neben der der Gleichförmigkeit. Nach seinen Vorschlägen einer Rationalisierung des Bauvorganges hatte sich Gropius aber besonders mit diesem Vorwurf auseinanderzusetzen.

Auch in Deutschland sind in steigendem Maße Ausnahmen von dem dargestellten Schema der Arbeits- und Funktionsteilung festzustellen. So scheinen sich die Fälle zu häufen, soweit man den Diskussionen in der Fachpresse entnehmen kann, daß öffentliche Hochbauten von den Planungsabteilungen der einzelnen Behörden projektiert und überwacht werden. Desgleichen ist festzustellen, daß Hochbauten für große Wirtschaftsunternehmungen von unternehmungseigenen Planungsabteilungen oder eigens für diesen Zweck angestellten Architekten entworfen und überwacht, teilweise sogar von eigenen Baukolonnen ausgeführt werden. Durch dieses Vorgehen sollen insbesondere die Gebühren der Architekten eingespart werden, die als Prozentsatz von den gesamten Baukosten zum Teil erheblich über den gesamten Kosten eigener Architektenabteilungen liegen.

Diese Erscheinungen bestätigen, ebenso wie das Sinken der Bedeutung der Architekten in den USA, die Annahme, daß die Funktion des Architekten

1) Gropius a.a.O. S. 68
2) Gropius a.a.O. S. 10

strukturbedingt ist; sie besteht in erster Linie in einer Art allseitiger Treuhänderschaft, die sich aus mangelnder Sachkenntnis der Bauherren und Bauunternehmer und dem daraus resultierenden Sicherheitsbedürfnis der indirekt beteiligten Kreditgeber sowie der mit der Überwachung ordnungspolitischer Normen beauftragten Behörden ergibt.

Diese Funktion der Architekten wird überflüssig, sobald die Voraussetzungen der mangelnden Sachkenntnis entweder bei den Auftraggebern oder den Bauunternehmern, die durch das Auftreten einzelner Personen oder kleiner Unternehmungen bedingt sind, entfallen. Der erste Fall liegt bei großen gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen vor, die alle Architektenfunktionen durch eigene technische Abteilungen ausführen lassen, die Durchführung der Bauarbeiten aber vergeben müssen [1]. Der zweite Fall ist z.B. in den USA gegeben, wo vorfabrizierte oder typisierte Einfamilienhäuser auf den Reißbrettern der Firmen projektiert wurden, die sie dann nach einem Katalog verkaufen.

Mit dem Vertrauen, das große Unternehmungen und gegebenenfalls deren Erzeugnisse genießen, wird auch die Treuhänderfunktion gegenüber dem indirekt beteiligten Kreditgeber und den Baubehörden überflüssig.

1) § 4 des Gesetzes über die Gemeinnützigkeit im Wohnungswesen vom 29. 2. 1940, RGBl. I S. 438

4. Funktionen und Struktur der Bauwirtschaft

Da der Wohnungsbau in der Bundesrepublik Deutschland nur zum Teil im Durchschnitt der Jahre 1955-1958 in ca. 32% [1] im Auftrag gemeinnütziger Wohnungsunternehmen betrieben wird, von denen nur größere Unternehmungen eigene technische Abteilungen haben, und die übrigen Bauherren zum größten Teil Privatpersonen sind, verweist die immer noch große Bedeutung der freiberuflichen Architekten auf bestimmte Eigenschaften der Bauunternehmungen, denen die Durchführung der Bauproduktion obliegt.

Dieser Produktionsbereich soll hier übereinstimmend mit dem allgemeinen Sprachgebrauch als Bauwirtschaft bezeichnet werden, die abzugrenzen gegen die Fertigungswirtschaft und Urproduktion teilweise schwierig ist. Die Gewinnung von und der Handel mit Baustoffen (Steinbrüche, Sandgruben, Zement- und Kalkwerke, Sägewerke) gehören ebensowenig zur Bauwirtschaft wie die Herstellung von Baustoffen und Bauteilen in besonderen Betriebsstätten (Kunst- und Betonsteinwerke, Ziegeleien, Tonwerke), obwohl Betriebe dieser Art in der Praxis Bauunternehmungen häufig angegliedert sind [2].

Die Bedeutung des Wohnungsbaues für die Bauwirtschaft wird in folgenden Zahlen sichtbar [3]:

Geleistete Arbeitsstunden in Millionen Arbeitsstunden

Jahr	insges.	davon: Wohnungsbau	landwirtschaftl. Bau	gewerbl. Bau	öffentl. und Verkehrsbau
1949	1.607,2	618,9	133,2	458,3	396,9
1950	1.810,9	843,5	109,3	424,6	433,4
1951	1.861,6	839,6	94,6	437,4	490,1
1952	1.898,6	835,9	99,6	408,9	554,2
1953	2.179,5	1.040,9	87,4	424,4	626,7
1954	2.261,7	1.119,4	75,8	449,0	617,4
1955	2.497,6	1.176,1	84,1	530,7	707,7
1956	2.550,5	1.200,3	78,9	546,7	724,5
1957	2.379,1	1.109,6	78,7	494,9	695,9

1) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, S. 261 (Bundesrepublik ohne Saarland und Berlin, Durchschnitt der Jahre 1955-58)

2) Gerland, Baugewerbe, Bauwirtschaft, S. 258

3) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1958, S. 222

Für die Verteilung der Bauleistungen auf die Gruppen der Auftraggeber ist typisch und häufig beschrieben worden die Verlagerung im Konjunkturverlauf, die in der Phase der Depression wegen des niedrigen Standes der Löhne und Kapitalzinsen zu einer Erhöhung des Wohnungsbaues, und in der Phase des konjunkturellen Aufschwunges zu einer Erhöhung des gewerblichen und industriellen Baues führt.

Einen wichtigen Einblick in die Morphologie der Bauwirtschaft bieten folgende Zahlen der amtlichen Statistik [1]:

Jahr	Betriebe insgesamt	mit 1-9	mit 10-19	mit 20-49	mit 50-99	mit 100 und mehr Beschäftigten
1952	66.542	45.353	9.870	6.840	2.730	1.749
1953	64.682	41.682	10.325	7.536	3.105	2.034
1954	63.598	39.526	10.566	7.924	3.353	2.229
1955	62.836	37.018	11.042	8.465	3.650	2.661
1956	61.750	35.357	11.075	8.861	3.762	2.693
1957	60.482	34.929	10.883	8.759	3.479	2.432

Zum Bauhauptgewerbe rechnet man die Berufe der Maurer, Zimmerer, Betonbauer, Steinmetze, Dachdecker, Stukkateure und Verputzer sowie die Straßenbauer und Spezialbauberufe. Betriebe des in der oben gegebenen Aufstellung nicht enthaltenen Baunebengewerbes oder Ausbaugewerbes sind die Bautischler, Bauschlosser, Klempner, Gas- und Wasserinstallateure sowie Elektroinstallateure, die Maler, Tapezierer, Ofensetzer, Glaser und Schornsteinfeger [2].

Neben dieser Unterscheidung ist von besonderer Bedeutung die in Baugewerbe und Bauindustrie. So umfaßte das Baugewerbe am 31. 7. 1957 56. 578 Betriebe mit 891. 164 Beschäftigten, die Bauindustrie 3. 904 Betriebe mit 422. 721 Beschäftigten [3]. Ein Vergleich dieser Angaben mit den oben dargestellten Zahlen läßt erkennen, daß die Betriebe der Bauindustrie überwiegend die Gruppe der Betriebe mit 100 und mehr Beschäf-

1) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1953 S. 278, 1954 S. 256, 1955 S. 244, 1956 S. 234, 1957 S. 256, 1958 S. 224

2) Gerland a. a. O. S. 167

3) Gerland a. a. O. S. 167

tigten, das Bauhandwerk überwiegend die Kleinbetriebe umfaßt.

Für die Betriebe des Baugewerbes sind die Merkmale des Handwerkes typisch. Nach der Handwerksordnung vom 17. 9. 1953[1] hat der Inhaber eines Baugewerbebetriebes einen Befähigungsnachweis durch Ablegung der Meister- oder Baumeisterprüfung zu erbringen, die Abschluß einer mit der Lehre beginnenden Ausbildung in den traditionellen handwerklichen Tätigkeiten und Techniken darstellt.

Von der Bauindustrie unterscheidet sich das Baugewerbe in der Regel nicht nur durch die Betriebsgröße. So hat es das Reichswirtschaftsgericht in seiner Rechtsprechung "als ein für sich allein ausschlaggebendes und einen Handwerksbetrieb ausschließendes Merkmal bezeichnet, wenn die überwiegende Betriebsgrundlage des Unternehmens auf einer theoretisch-konstruktiven Tätigkeit mit einer Verwertung von Kenntnissen beruht, die über die in dem betreffenden Handwerk allgemein erforderlichen Kenntnisse erheblich hinausgehen"[2], [3]. Auch ohne gesetzliche Vorschriften über die Vorbildung der Leiter und Inhaber bauindustrieller Betriebe haben diese in der Regel ein Studium auf Höheren Technischen Lehranstalten oder auf Technischen Hochschulen absolviert.

Mit der höheren Qualifikation der Inhaber und Leiter bauindustrieller Unternehmungen und mit der Fähigkeit, im Rahmen eines größeren Betriebes einen Stab hochqualifizierter Techniker und Architekten zu unterhalten, bieten sich für derartige Betriebe Möglichkeiten, kompliziertere Bauvorhaben, als sie sich beim Wohnungsbau ergeben, durchzuführen. Daneben besteht aber auch für Betriebe der Bauindustrie die Notwendigkeit, Aufträge in einer Größe zu erhalten, die Umsätze in einer der Anlagenkapazität und damit den fixen Kosten entsprechenden Höhe ermöglicht. Die Bauindustrie erhält diese Aufträge von der Industrie für gewerbliche Bauten, von der öffentlichen Hand für Verkehrsanlagen, Schulen, Krankenhäuser u. ä. und von Wohnungsunternehmen für größere Wohnanlagen. Aufträge größerer Art sind aber auch für bauindustrielle Unternehmen trotz ihrer größeren Ausrüstung mit Maschinen und Geräten und ihres größeren Betriebskapitals häufig nur in der Form von Arbeitsgemeinschaften durchzuführen. Die Risiken, die sich aus der Diskontinuität der Auftragsein-

1) Bundesgesetzblatt I S. 1411
2) Gerland a.a.O. S. 167
3) von Lucadou a.a.O. S. 16 ff

gänge, bei denen Zeiten und Ausführungsorte allein vom Auftraggeber bestimmt werden, ergeben, begrenzen auch die Größe der bauindustriellen Unternehmungen[1), 2)]. Mit einem bestimmten Umfang der Ausdehnung durch Zweigbüros und Filialbetriebe verlieren diese Unternehmungen die Vorteile der Bauindustrie, die in der zentralen Planung durch ein Team von Ingenieuren und Architekten und im zentral gelenkten Einsatz eines großen Maschinenparks und eines geschulten Stammpersonals bestehen.

Einer Vielzahl von Bauherren, die meist kleine und - für den eigenen Bedarf in der Form von Einfamilienhäusern - kleinste Bauaufträge vergeben, steht also eine Vielzahl von Bauunternehmern gegenüber. Zwischen beiden Gruppen, ausgenommen sind hier im wesentlichen nur die großen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, steht vermittelnd die ebenfalls zahlenmäßig große Gruppe der Architekten. Die entsprechend starke Differenzierung der individuellen Vorstellungen, Kenntnisse und Interessen, denen zwar eine zeittypische Allgemeinheit anhaftet, hat zu der heute typischen Form der Wohnungsbauproduktion geführt, die durch die Individualität ihrer einzelnen Produkte, trotz aller Mechanisierung, als ein Relikt aus der vorindustriellen Zeit erscheint.

Die Arbeitsproduktivität in der Wohnungsbauwirtschaft dürfte dementsprechend unter der der Massengüterindustrie liegen. Es ist gerechtfertigt anzunehmen, daß eine Anpassung der Produktionsweise an die der Industrie zu einer erheblichen Steigerung der Arbeitsproduktivität des Wohnungsbaues und damit zu einer Senkung der Baukosten sowie der Baupreise und Mieten (bzw. Wohnlasten) führen würde, vorausgesetzt, daß Marktform und Marktsituation dem nicht entgegenwirken.

Es ist hier vorwegzunehmen, daß bei einer entsprechenden Änderung der dargestellten strukturellen Gegebenheiten ein industrieller Wohnungsbau technisch möglich ist[3)]. Die bisherige Baukostenentwicklung ist gegenüber der dann zu erwartenden von sekundärer Bedeutung und kann hier unberücksichtigt bleiben.

---

1) von Lucadou a.a.O. S. 20 ff

2) Durch die Begrenzung des Größenwachstums hat die überwiegende Mehrzahl dieser Unternehmen nicht die Eignung, Keimzellen einer kapitalaufwendigen Vorfertigungsindustrie zu werden. (siehe Seite 149)

3) siehe dazu Seite 183/184)

B Allgemeine Voraussetzungen und Wirkungen der Entwicklung des technischen Fortschritts und der Produktivität

1. Die Voraussetzungen der Produktivität

Produktivitätsanalysen haben zu dem Ergebnis geführt, daß insbesondere der technische Fortschritt Ursache der Produktivitätssteigerungen ist. So hat Fourastié den technischen Fortschritt zum Zentralbegriff seines Modells der wirtschaftlichen Entwicklung gemacht und den Begriff der Produktivität zu einem Ordnungsbegriff für sein Modell [1]. Damit modifiziert er auch die klassischen Modelltheorien, die Gleichartigkeit des Verhaltens durch Gleichartigkeit der Ziele unterstellen, und zwar dadurch, daß er die Frage nach den Bedingungen des wirtschaftlichen Handelns aufwirft. Mit dieser Fragestellung berührt er die Probleme der wirtschaftlichen und sozialen Struktur.

Statistische Untersuchungen bestätigen Fourastiés ebenfalls durch statistische Arbeiten gewonnene Auffassung, daß primäre Ursache für die Steigerung der Produktivität der wissenschaftlich-technische Fortschritt ist, "doch gibt es auch andere sekundäre Ursachen, die oft kurzfristig einen sehr starken Einfluß ausüben. Wäre der technische Fortschritt einzig und allein das Ergebnis des wissenschaftlichen Fortschritts, so wäre er für alle Nationen gleich, denn die Wissenschaft gehört allen. Die Arbeitsproduktivität in den einzelnen Ländern und sogar in den einzelnen Betrieben ist deshalb unterschiedlich, weil der wissenschaftliche Fortschritt - um technischer Fortschritt zu werden - überall auf verschieden große materielle Schwierigkeiten stößt, die der Mensch in noch verschiedenerem Maße überwindet" [2]. Fouratiés Auffassung, daß die sekundären Ursachen für die Entwicklung der Produktivität kurzfristig wirksam und damit von relativ geringer Bedeutung sind, ist noch zu prüfen. Fourastiés Annahme einer Determiniertheit der Zugehörigkeit zu den Bereichen unterschiedlicher Produktivitätsentwicklung [3] steht dazu insofern in Widerspruch, als die Schwierigkeiten, die wissenschaftlichen Fortschritt hindern technischer Fortschritt zu werden, in einzelnen Bereichen in einer derartigen entwicklungshistorisch bedingten Allgemeinheit und Stärke auftreten, daß der Grad der Produktivität eher als ein abgeleitetes Strukturmerkmal aufzufassen ist; originäre

1) Fourastié a.a.O. passim
2) Fourastié a.a.O. S. 72
3) Fourastié a.a.O. passim

Merkmale sind dagegen die Bedingungen, die wissenschaftlicher Fortschritt auf dem Wege zu technischem Fortschritt vorfindet und überwinden muß, damit ein Stand höherer Produktivität erreicht wird. Als Beurteilungsmöglichkeit für den Schwierigkeitsgrad der Überwindung dieser strukturellen Bedingungen kann die Durchsetzungsdauer des wissenschaftlichen Fortschritts dienen. Die Annahme der Determiniertheit der Sektorenzugehörigkeit müßte also ebenso überprüft werden wie die Annahme, daß sekundäre Ursachen der Entwicklung der Produktivität nur kurzfristig wirken. Das Beispiel der Bauwirtschaft kann als Bestätigung für diese Kritik an den Annahmen Fourastiés gelten. Daneben erscheint, wie nachstehend zu zeigen, die Bezeichnung der Widerstände gegen eine Durchsetzung des wissenschaftlich-technischen Fortschritts als "materiell" zu einseitig [1]. Es wäre besser, hier von strukturellen Widerständen zu sprechen, wobei im Begriff des Strukturellen sowohl materielle als auch geistig-psychologische Komponenten enthalten sind.

Die Produktivitätsanalysen haben Hinweise dafür ergeben, welches die sekundären Ursachen im Sinne Fourastiés sind, d.h. wodurch der Charakter der Input-Output-Relationen in einer Volkswirtschaft oder Industrie bestimmt wird. Es handelt sich dabei neben[2]

1. dem technischen Fortschritt vor allem um
2. die Höhe der eingesetzten Mengen an Produktionsfaktoren und deren Qualität (Inputeffekt).

Eine Voraussetzung u.a., aber sicher die elementarste für das Wirksamwerden technischen Fortschritts, ist der Einsatz seiner materiellen Medien, d.h.

3. das Kombinationsverhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital (Substitutionseffekt).

Eine Relativierung der Bedeutung des Substitutionseffektes ist hier

4. der Ausnutzungsgrad der eingesetzten Faktormengen (Ausnutzungseffekt).

Eine Bedingung für die Transformierung wissenschaftlichen Fortschritts in technischen, teilweise auch schon für die Entwicklung der Wissenschaft selbst, ist

5. das Niveau, d.h. hier die Betriebsgröße und damit die wirtschaftlich-technische Konzentration innerhalb des Bereiches, in dem sich der Produktionsprozeß abspielt (Niveaueffekt).

---

1) Fourastié a.a.O. S. 72

2) Reuß, Produktivitätsanalyse, S. 148 f

Als die Art der Aufteilung des Sozialproduktes nach seiner Herkunft aus einzelnen Bereichen oder Prozessen wird

6. der Struktureffekt bezeichnet.

Die Intensität funktionaler Beziehungen zwischen verschiedenen Produktionsbereichen findet ihren Ausdruck im Begriff

7. des Interdependenzeffektes.

Die Begriffe zu 1.-5. werden als Prozeßfaktoren, zu 6. und 7. als Aggregationsfaktoren bezeichnet [1].

Der früher getroffenen Wahl für die Termini der Strukturlehre entspricht es, diese in Beziehung zu den vorher genannten Begriffen zu setzen.

Danach sind die Begriffe des technischen Fortschritts und des Inputeffektes strukturbestimmende Faktoren, d.h. Bedingungen und Voraussetzungen der Struktur. Die Wirkung der beiden strukturbestimmenden Faktoren auf die Struktur findet in dem Begriff des Substitutionseffektes, der in dem Katalog der Strukturelemente[2] zwar nicht aufgeführt ist, sich aber als Unterbegriff in Beziehung zu dem Verhältnis der Wirtschaftszweige zueinander einordnen läßt, ihren Ausdruck. Der Ausnutzungseffekt scheint widerum ein Unterbegriff des Substitutionseffektes zu sein [2].

Die Bedeutung des technischen Fortschritts und des Inputeffektes für die Produktivität bedürfen keiner besonderen Erklärung. Bei Gegebenheit der ihnen zugrunde liegenden Strukturbestimmenden Faktoren sind eigentlicher Gegenstand einer Produktivitätsanalyse die Elemente einer (Teil-) Struktur, deren Verhältnismäßigkeit die Höhe der Produktivität bestimmt.

Von besonderem Interesse ist die Beziehung zwischen technischem Fortschritt und Substitution. Bei aller Problematik globaler Produktivitätsmessungen, auf die viele Autoren immer wieder hinweisen (so Fourastié bei Vergleichen innerhalb kurzer Zeitabstände[3], Bombach[4] und Reuß[5], kann als gesichert angesehen werden, daß technischer Fortschritt in der Regel

---

1) Reuß a.a.O. S. 148

2) Thalheim a.a.O. passim

3) Fourastié a.a.O. S. 68

4) Bombach, Quantitative und monetäre Aspekte stetigen Wirtschaftswachstums, S. 156 ff

5) Reuß a.a.O. S. 119

mit Kapitaleinsatz verbunden ist, daß er häufig durch technische oder organisatorische Verbesserungen bei gleichem Investitionsaufwand zu einer Steigerung der Produktivität führt, daß aber umgekehrt Kapitaleinsatz bei Ersatzinvestitionen und Substitutionen noch lange nicht technischen Fortschritt zu bedeuten braucht[1]. Empirische Untersuchungen ergaben, daß - entgegen weitverbreiteter Annahme - "der Einfluß der Faktoren des technischen Fortschritts auf die arbeitsbezogene Produktivität bei weitem den Einfluß eines erhöhten Kapitaleinsatzes pro Arbeitsplatz überwiegt. Für Deutschland berechnete Bombach, daß von 1950 - 1956 ca. 90% der Steigerung der Arbeitsproduktivität dem technischen Fortschritt zugeschrieben werden kann, während nur 10% auf den Substitutionsfaktor zurückgehen, dessen Wirkung eventuell auch dem erhöhten Kapitaleinsatz bei der Auswechselung der Ausstattung mit Produktionsmitteln zugeschrieben werden kann. Für die USA ergaben die Berechnungen von Solow (1909 - 1949) einen Anteil des technischen Fortschritts von 87,5%. Fabricants Daten für den Zeitraum von 1871 - 1951 zeigen eine Quote des technischen Fortschritts von 90%". Ähnliche Ergebnisse hatten die Berechnungen Aukrusts für Norwegen (1900 - 1955) und Niitamos für Finnland (1925 - 1952)[2]. Die Berechnungen Rieses für die USA führten zu einer niedrigeren Effizienz des technischen Fortschritts, obwohl sie auch hier die der Substitution klar übertraf [3].

Die Bedeutung dieses Ergebnisses für die Wirtschaftspolitik liegt darin, daß wirtschaftliches Wachstum, d.h. ein Anstieg des Sozialproduktes, nicht eine direkte Folge einer Akkumulation des Realkapitalbestandes ist. Die großen Möglichkeiten einer Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit liegen neben dem Vorantreiben der Mechanisierung vor allem in der Förderung jener Faktoren, die vereinfachend "unter den Begriff des technischen Fortschritts subsumiert werden" [4]. Dabei scheinen jene Wirkungskräfte in die Summation mit einbezogen worden zu sein, die auf Grund der bestehenden methodisch-statistischen Schwierigkeiten globaler Produktivitätsanalysen in ihrer Bedeutung vielleicht nicht erfaßbar sind, aber eine evident wichtige Rolle, z.B. bei der Entwicklung der Produktivität des Wohnungsbaues, haben. Das in dem Katalog der Strukturelemente[5] aufgeführte Verhältnis der Betriebsgrößen zueinander ist identisch dem Begriff des Niveaueffektes, der in Anbetracht der Gegebenheiten im

1) Reuß, a.a.O. S. 158
2) Reuß a.a.O. S. 159
3) Reuß a.a.O. S. 159
4) Reuß a.a.O. S. 160
5) Thalheim a.a.O. passim

Bereich der Wohnungsproduktion von besonderem Interesse ist. Er bildet offenbar "das schwächste Glied unserer Kette von Determinanten. ... Trotz aller einleuchtenden Deduktionen ließen sich jedoch bisher keine eindeutigen statistischen Korrelationen zwischen Betriebsgröße und Produktivität feststellen" [1]. Es ist aber in diesem Zusammenhang darauf zu verweisen, daß andere Untersuchungen zu positiven Korrelationen führten. Gegenstand der Untersuchungen, die eine eindeutige Korrelation zwischen Betriebsgröße und Produktivität nicht feststellen konnten, war vor allem die Wirtschaft der USA [2], eine Volkswirtschaft, die industriell durchorganisiert ist und auch über eine leistungsfähige Landwirtschaft verfügt. Es läßt sich hier die Tendenz einer Annäherung an eine "richtige" Struktur daraus erkennen, daß sich offenbar durch Maßnahmen der Strukturpolitik Produktivitätssteigerungen nicht mehr erzielen lassen. Eine positive Korrelation zwischen Betriebsgröße und Produktivität kann unter Umständen nur deshalb nicht feststellbar sein, weil die überwiegende Zahl der Betriebe die ihrem Betriebszweck entsprechende optimale Größe hat. Es kann unterstellt werden, daß zumindest für einige Teilbereiche und Volkswirtschaften, die noch nicht industriell durchorganisiert sind, der Niveaueffekt für die Produktivitätsentwicklung von erheblicher Bedeutung ist.

Für die Produktivitätsanalyse liegt die Bedeutung des Ausnutzungseffektes darin, daß die Vergleichbarkeit der Werte unterschiedlicher Zeitpunkte nur nach Bereinigung zyklischer Einflüsse möglich ist. Die Ermittlung statistisch gesicherter Zusammenhänge zwischen der Produktivitätsentwicklung und konjunkturellen Phasen würde diese Bereinigung leichter und sicherer gestatten [3]. Der Ausnutzungseffekt hat neben dem konjunkturell-zyklischen auch saisonal-zyklischen Charakter und damit direkten Einfluß auf den Substitutionseffekt. Das ist insbesondere in der Landwirtschaft der Fall, in der die Kapitalausnutzung im Verhältnis zur Industrie sehr gering ist. Die Einsatzmöglichkeiten der meisten Maschinen werden durch die jahreszeitlichen Witterungsbedingungen bestimmt, mit dem Ergebnis, daß z.B. der am meisten ausgenutzte Traktor in den bäuerlichen Familienbetrieben nur 400 - 700 Stunden im Jahr genutzt wird, während eine Maschine in der Industrie bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von nur 45 Stunden rund 2200 Stunden im Jahr produktiv eingesetzt wird [4].

---

1) Reuß a.a.O. S. 153
2) Reuß a.a.O. S. 153
3) Reuß a.a.O. S. 151 f
4) Müller/Schmidt, Kapitaleinsatz und Produktivität in Landwirtschaft und Industrie, S. 56

Der Ausnutzungseffekt ist für die Bauwirtschaft dadurch von ganz besonderer Bedeutung, weil die witterungsbedingten saisonalen Schwankungen, die Diskontinuität des Auftragseinganges, die räumliche Verschiedenheit der Einsatzorte und die jeweils erforderlichen Arbeiten zur Einrichtung der Arbeitsstelle diesen Effekt ebenfalls stark wirksam werden lassen. Es wurde daher das vergleichbare Beispiel der Landwirtschaft herangezogen. Sicheres Material über die entsprechenden Relationen zwischen Bauwirtschaft und Industrie fehlt z. Z. noch.

Der Begriff des Interdependenzeffektes bereitet keine Schwierigkeiten der terminologischen Abstimmung; er ist eindeutig auf die funktionalen Beziehungen innerhalb einer Struktur und zwischen Teilstrukturen beziehbar. Es kann unterstellt werden, daß als Folge des Struktureffektes etwa die Belastung des Ergebnisses einer Produktion, die in der Vereinigung von mehreren Einzelproduktionsvorgängen besteht, durch einen Produktionsvorgang mit sehr geringer Produktivität verstanden werden müßte. (Reuß selbst bringt den Struktureffekt mit Einflüssen von der Nachfrageseite in Beziehung). Der Zwang, eine derartige Belastung bei komplexen Produktionsvorgängen zu übernehmen, wäre als eine Folge des Interdependenzeffektes anzusehen.

Die Inhalte der Begriffe Struktur und Interdependenz scheinen aber so weitreichend zu sein, daß die Verwendung dieser Begriffe im Zusammenhang mit der Untersuchung der Ursachen unterschiedlicher Produktivitäten ohne tiefergreifende Definitionen und auch ohne differenzierende terminologische Bezugnahme auf den allgemeinen Sinngehalt dieser Begriffe nicht möglich ist. Für diese Arbeit haben Struktur und damit die Interdependenzbeziehungen des Bereiches der Wohnungsproduktion besondere Bedeutung, auf die ständig hingewiesen wird. Die zu generellen und mißverständlichen Begriffsbildungen, die Reuß mit den Begriffen des Struktur- und Interdependenzeffektes eingeführt hat, sollen daher in den folgenden Kapiteln nicht verwendet werden.

"Der Interdependenzgrad einer Wirtschaft ist in hohem Maße technisch bedingt". Es läßt sich nach der von Reuß geäußerten Ansicht "kaum ein wirtschaftspolitisches Programm denken, daß die Interdependenzstruktur einer Volkswirtschaft beeinflussen würde, nur um auf diesem Wege eine Produktivitätserhöhung herbeiführen zu wollen. Die wirtschaftspolitischen Entscheidungen auf der Basis von Input-Ouput-Daten beziehen sich auf andere, wesentlich detailliertere Fragestellungen: es handelt sich hier im

wesentlichen darum, die von Veränderungen in der Endnachfrage ausgehenden Einwirkungen auf die beteiligten vor- und nebengelagerten Produktionsprozesse zu bestimmen. Obwohl der Grad der Interdependenz bestimmt, in welchem Maße Produktivitätsveränderungen innerhalb einzelner Produktionsvorgänge an folgende Stellen weitergegeben werden, und er so die gesamtwirtschaftliche Produktivität beeinflußt, scheint es sinnlos, das Interdependenzbild einer Volkswirtschaft im Hinblick auf Produktionsrücksichten zu formen" [1].

Diese Auffassung kann wohl so interpretiert werden, daß lediglich die Kenntnis der Interdependenzen und ihrer Intensität für die Wirtschaftspolitik von Interesse wäre, um das Ausmaß von Veränderungen, die von der Nachfrageseite ausgehen, beurteilen zu können, wenn auch wegen der technischen Bedingtheit der Interdependenzbeziehungen eine Einflußnahme nicht möglich ist. Es sind aber nicht die funktionalen Beziehungen, sondern die Elemente und Strukturen, die überhaupt beeinflußbar sein können. Es ist nachzuweisen, daß bei einer Änderung der Teilstruktur des Bereiches der Wohnungsproduktion in seinen Elementen neue technische Bedingungen die Interdependenz dieser Elemente ändern können und eine höhere Effizienz (Produktivität) des gesamten Bereiches erreicht werden würde.

1) Reuß a.a.O. S. 155

2. Die Voraussetzungen des technischen Fortschritts

Bombach verweist ebenso wie Reuß darauf, daß unter dem Begriff technischer Fortschritt verschiedene Erscheinungen subsumiert werden, die sich schwer auf einen Nenner bringen lassen. Nach Ansicht und Begriffsverwendung Bombachs sind das alle Faktoren, außer der in Stunden gemessenen Arbeit und des durch irgendeinen Mengenindex zum Ausdruck gebrachten Realkapitaleinsatzes, die einen Einfluß auf die Höhe der Ausbringung haben[1] Bombach zählt einige der Faktoren auf, die unter den Sammelbegriff "technischer Fortschritt" fallen, die aber bei Reuß durch die Verwendung anderer Termini als selbständige Faktoren erscheinen, wie

1. die Verbesserung der Betriebsorganisation und des Arbeitsklimas,
2. Typisierung und Standardisierung der Produktion,
3. Anwendung moderner statistischer Methoden der Leistungs- und Faktorkontrolle,
4. Herbeiführung optimaler Standortverteilung und optimaler Betriebsgrößenverhältnisse ...
5. und vor allem Ersetzung ausgelaufener Maschinen durch neue Maschinen höherer Effizienz bei gleichen Realkosten im Zuge der Reininvestition[2].

"Natürlich läßt sich streiten, ob das Adjektiv "technisch" hier treffend ist"[3].

Es ist schon darauf hingewiesen worden, daß die Ergebnisse von Produktivitätsanalysen methodisch schwierig und problematisch sind. Eine besondere, sicher aber nicht die gravierendste Schwierigkeit, scheint in der Wahl der Termini für die Wachstumskomponenten und in der Begriffsabgrenzung zu bestehen. Es erscheint gerechtfertigt, aus dieser Schwierigkeit einen zunächst logisch-hypothetischen Schluß zu ziehen. So besteht die Möglichkeit, die von Bombach erwähnten Komponenten des technischen Fortschritts auf die Begriffe zu beziehen, die Reuß als Wachstumskomponenten neben dem technischen Fortschritt genannt hat und die wiederum auf die Begriffe der Strukturlehre bezogen werden konnten.

---

1) Bombach a.a.O. S. 184
2) Bombach a.a.O. S. 184
3) Bombach a.a.O. S. 184

So erscheint es gerechtfertigt, die Verbesserung der Betriebsorganisation und des Arbeitsklimas sowie die Anwendung moderner statistischer Methoden der Leistungs- und Faktorkontrolle als eine durch wirtschaftlich-organisatorische Kenntnis ermöglichte qualitative Verbesserung des Input an Arbeitsleistung aufzufassen, die Ersetzung ausgelaufener Maschinen durch neue Maschinen höherer Effizenz in gleicher Weise als eine durch naturwissenschaftlich-technisches Wissen ermöglichte qualitative Verbesserung des Input an Kapitalleistung. Es ist Bombach zuzustimmen, daß diese beiden Erscheinungsformen des strukturbestimmenden Faktors "Wissenschaft und Technik" [1] als eine Kategorie aufzufassen sind.

Sowohl Voraussetzung als auch Folge des Wirkens von Wissenschaft und Technik sind Typisierung und Standardisierung der Produktion. Sie setzen einen hohen Grad von Kenntnis und Einsicht hinsichtlich der wirtschaftlichen Vorteile dieser Maßnahmen voraus, die zur Vereinheitlichung der Märkte und damit zu einer Vereinfachung der wirtschaftlichen Beziehungen führen. Diese Komponente des technischen Fortschritts bei Bombach ist offenbar dem von Reuß genannten Interdependenzeffekt sehr ähnlich.

Während die Subsumierung der bisher erörterten Komponenten unter die Begriffe des technischen Fortschritts bzw. des technischen und wirtschaftlich-organisatorischen Fortschritts ohne Bedenken erfolgen kann, ergeben sich solche bei der Frage der optimalen Standortverteilung und der optimalen Betriebsgröße. Beide können Folge technisch-organisatorischen Fortschritts sein, da ein bestimmter Stand des Wissens erforderlich ist, um die jeweiligen Optima bestimmen zu können. Andererseits ist die optimale Betriebsgröße sicher als Voraussetzung dafür anzusehen, daß wissenschaftliche Kenntnis zu technischem Fortschritt transformiert wird.

Bombach verweist darauf, daß die Optima der Standortverteilung und der Betriebsgrößen durch Förderung des internationalen Austauschs erreicht werden können [2]. Dieser konnte einmal durch verschärfte Wettbewerbsbedingungen bewirken, daß die nicht optimal großen Betriebe vom Markt verschwinden und die konkurrenzfähigen durch Erweiterung des Marktes in die optimale Größe hineinwachsen [3]. In vielen Fällen sind aber nicht

---

1) Thalheim a.a.O. S. 471

2) Bombach a.a.O. S. 184

3) Zur Durchsetzung industrieller Verfahren im Wohnungsbau bedarf es aber u.a. direkter wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Förderung der Bildung optimaler Betriebsgrößen, (siehe dazu S. 155 ff)

die Umsatzmöglichkeiten entscheidend für die Entwicklung zum Betriebsoptimum, sondern

a) die Kenntnis der optimalen Größen und
b) die Möglichkeit der Finanzierung der Ausdehnung zur optimalen Größe.

Der Mangel an Kenntnis der optimalen Größe kann u.a. auf Mängel der Durchsetzung des technisch-organisatorischen Fortschritts und (oder) auf sozialpsychologische Gründe zurückzuführen sein. Die letzteren haben in der Strukturlehre als Wirtschaftsgesinnung die Stellung eines strukturbestimmenden Faktors. Als dominierende Verhaltensweise bestimmt die Wirtschaftsgesinnung das Überwiegen statischer oder dynamischer Entwicklung.

In der überwiegenden Zahl der Fälle wird aber die Ausdehnung zur optimalen Größe finanzielle Anforderungen an den Betrieb stellen, deren Höhe mit der zu überbrückenden Diskrepanz wächst. Diese Schwierigkeit der Herausbildung optimaler Betriebsgrößen wird vor allem dann bestehen, wenn ein ganzer Industrie- oder Gewerbezweig oder die Landwirtschaft eine nicht optimale Größe haben. Die Gründe dafür werden in der Entwicklungsgeschichte dieser Bereiche zu suchen sein [1]. Was aber bestimmt in diesen Fällen das Optimum? Offenbar sind es neue Produktionsverfahren, neue Kombinationen der Produktionsfaktoren oder neue Güter bzw. Güterqualitäten, für deren Wirksamkeit oder Herstellung die Voraussetzungen im Produktionsbereich geschaffen werden müssen. Unter bestimmten Umständen ist die optimale Betriebsgröße daher Voraussetzung und Bedingung der Durchsetzung technischen Fortschritts. Diese Umstände sind vor allem darin zu suchen, daß technischer Fortschritt häufig sprunghaft auftritt, wobei nicht die Regel sein dürfte, daß sich der Stand des Wissens sprunghaft ändert, sondern die technische Bedeutung einer Erkenntnis im "Sog" anderer Erfindungen bzw. im Zusammenhang mit technisch bedingten Erscheinungen durchsetzt. Man denke dabei an die Erfindung des Verbrennungsmotors, die nach den Erfindungen der Kautschukveredelung und der Erdölraffinierung beiden zu ungeahnter Bedeutung verhalf. Diese Bedingtheit des gemeinsamen Auftretens von Neuerungen im Bereich der industriellen Technik hat ihre Konsequenzen im wirtschaftlich-sozialen Bereich und umgekehrt. Es sind die Interdependenzbeziehungen zwischen allen Erscheinungen im wirtschaftlich-sozialen

1) siehe Abschnitt II Kap. A

und kulturellen Gesamtbereich mit ihren unterschiedlichen Intensitäten und damit unterschiedlichen Fähigkeiten anpassend zu wirken, die die Anpassung an die optimale Betriebsgröße problematisch werden lassen.

In wirtschaftlicher Sicht sind der Markt und die das Geschehen auf ihm bestimmenden Elastizitäten von Angebot und Nachfrage eine der wichtigsten Medien der Interdependenz. Ein Eingriff in das Marktgeschehen durch den Staat ist aber nur eine Möglichkeit, durch Beeinflussung der Intensität der Interdependenzbeziehungen eine Beschleunigung des Synchronisationsprozesses zu bewirken.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß der technische Fortschritt unbestreitbar die dominierende Wachstumskomponente ist. Die Wirksamkeit des technischen Fortschritts scheint aber dann von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu sein, wenn sprunghafte Veränderungen sich aus der Konstellation des Entwicklungsprozesses ergeben, d.h. Neuerungen kombiniert auftreten, oder Zwischenglieder der Entwicklung sich nicht durchsetzen konnten. In diesen Fällen kann die Realisierung des technischen Fortschritts schwierig werden, und er wird eine längere Durchsetzungszeit benötigen. Produktionsreife Verfahren z.B. können so längere Zeit ungenutzt bleiben, weil Produktionsanlagen entweder überhaupt noch nicht oder nicht in dem erforderlichen Umfang vorhanden sind.

Es kann angenommen werden, daß nach dem Maß an Kenntnissen und Informationen, über die ein moderner Großbetrieb verfügt, eine bestimmte positive Korrelation zwischen dem Stand des technisch-organisatorischen Wissens und der Betriebsgröße besteht. Die psychologischen und wissensmäßigen Durchsetzungsschwierigkeiten werden daher bei größeren Betrieben nicht nur geringer sein, sondern diese können selbst als Initiatoren von Neuerungen auftreten, da sie imstande sind, die Teamarbeit zu finanzieren, die heute den größten Teil wissenschaftlicher Arbeit ausmacht.

Damit soll nicht gesagt werden, daß die optimale Betriebsgröße nur von Großbetrieben erreicht werden kann. Unter bestimmten Voraussetzungen (Größe des Marktes in sachlicher und regionaler Beziehung) wird gerade der Klein- oder Mittelbetrieb dem Größenoptimum eher entsprechen können. Seine Funktionen bestehen daneben in der Zulieferung an die Großindustrie und in der Produktion individuell zu gestaltender Erzeugnisse, aber in der jetzigen Zeit - mit wenigen Ausnahmen - nicht mehr

darin, die technisch-organisatorische Entwicklung wesentlich zu fördern.

In diesem Sinne gibt es neben dem am Marktgeschehen orientierten Optimum der Betriebsgröße ein anderes Optimum, dessen Maß die Kapazität ist, Wissen in technischen Fortschritt umzusetzen bzw. technischem Fortschritt zum Durchbruch zu verhelfen. Wenn beide stark differieren, kann es Sache des Staates sein, dem technischen Fortschritt zum Durchbruch zu verhelfen[1].

Bei den weiteren Untersuchungen kann davon ausgegangen werden, daß das Verhältnis der Betriebsgrößen, ebenso wie das Vorherrschen von Statik und Dynamik (das auf das Wirken der strukturbestimmenden Faktoren technisch-organisatorisches Wissen und Wirtschaftsgesinnung zurückgeführt werden kann), Voraussetzungen und Folge des technischen Fortschritts sind. Da die Bedeutung des technischen Fortschritts für die Produktivität evident ist und darüber hinaus empirisch nachgewiesen wurde, erscheint es gerechtfertigt, aus der dargelegten kausalen Beziehung abzuleiten, daß die Begriffe der beiden genannten Strukturelemente als Merkmale einer Struktur ersetzt werden können durch die abgeleiteten Begriffe der Produktivität bzw. des technischen Fortschritts.

1) Auf dem Gebiet der Militärtechnik ist das seit langem der Fall.

3. Die Wirkungen ungleichmäßigen technischen Fortschritts

Fourastié hat die durch den technischen Fortschritt bedingte Produktivität zum Ordnungsbegriff seines klassifikatorischen Systems gemacht, das er auf die modernen expansiven Volkswirtschaften anwendet. Die Möglichkeit steigenden Verbrauchs bei gleichbleibendem oder sinkendem Arbeitsaufwand ist zwar das generelle Kennzeichen der modernen wirtschaftlichen Entwicklung, sie ist aber weder gleichmäßig gegeben noch tritt sie kontinuierlich auf. Diese Verschiedenheit der Entwicklung, die auf die Ungleichmäßigkeit der Durchsetzung des technischen Fortschritts zurückzuführen ist, ist ebenfalls ein Merkmal der Struktur der modernen Wirtschaft, das geeignet ist, den Wert des steigenden Verbrauchs fragwürdig werden zu lassen [1].

Produktivitätsuntersuchungen einzelner Industrien können daher Aufschluß über Richtung und Stärke von Strukturänderungen, die sich im Laufe des Wachstums einer Volkswirtschaft einstellen, geben [2]. Diese langfristigen Änderungen zwingen "zu einer Aufteilung der gesamten Volkswirtschaft in grundlegend verschiedenartige Sektoren mit verschieden starkem technischen Fortschritt. Ich möchte als primär alle Produktionszweige mit mittelmäßigem technischen Fortschritt (Landwirtschaft), als sekundär alle Wirtschaftszweige mit starkem technischen Fortschritt (im wesentlichen Industrie) und als tertiär alle wirtschaftlichen Tätigkeiten bezeichnen, die nur einen geringen technischen Fortschritt kannten und kennen (Handel, Verwaltung, freie Berufe, Dienstleistungsberufe u. ä)" [3]. Dazu schreibt Fourastié erläuternd: "Primär ist ein Produkt oder eine Produktion, die sich unter dem Gesichtspunkt von produktionstechnischem und wirtschaftlichem Austausch ebenso verhält, wie sich die Kartoffel seit 100 Jahren verhält. Typisch sekundäre Produkte sind: Spiegelglas, Kraftfahrzeuge, Radio u. ä. Typisch tertiäre Dienste bzw. Produkte sind: Haarschnitt, Spitzen, Theater, Unterrichtswesen u. ä." [4].

---

1) Galbraith, Gesellschaft im Überfluß, passim, s. auch die auf S.107/108 dargestellten Auffassungen Weißers

2) Reuß a. a. O. S. 46

3) Fourastié a. a. O. S. 30 - Dazu sei auf die auf S. 146 geäußerten Bedenken hinsichtlich der von Fourastie unterstellten Determiniertheit der Sektorenzugehörigkeit verwiesen.

4) Fourastié a. a. O. S. 30f

Unerläßlich sind dauernde strukturelle Angleichungen aus folgenden Gründen: "Änderung in der Wachstumsrate und im Altersaufbau der Bevölkerung, Verschiebungen in der Endnachfrage im Zuge des steigenden Realeinkommens und des sich wandelnden Geschmacks, Änderungen in der Wachstumsrate des Einkommens mit ihren Auswirkungen auf das Größenverhältnis der Produktionsmittel zur Konsumgüterindustrie, das Erscheinen neuer Güter auf den Märkten, die Änderungen in der Produktionstechnik, das Versiegen alter und die Erschließung neuer Rohstoff- und Energiequellen" [1], Die tatsächlich erfolgenden Strukturänderungen sowie die aus Gründen einer Anpassung notwendigen Strukturänderungen können divergieren mit der Wirkung, daß es zu Spannungs- und Ungleichgewichtszuständen kommt, die durch ihre Stärke und Evidenz auf die Größe der Divergenz schließen lassen. Diese Überlegungen sind insoweit Sache der Wirtschaftswissenschaft, als sie gemeinsam mit der Technik auf die Ursachen des Ungleichgewichtszustandes, die Möglichkeiten seiner Beseitigung und die dazu geeigneten Mittel hinweisen kann.

Unterschiede der Entwicklung werden dadurch sichtbar, daß der wachsende Verbrauch nicht mit der wachsenden Produktion übereinstimmt und damit die Bereiche unterschiedlicher Produktivität an relativer Bedeutung verlieren [2]. Ein Kennzeichen dafür ist es, daß es wirtschaftliche Bereiche gibt, in denen der Produzent neben den Gütern auch die Nachfrage für sie zu schaffen hat, während, wie im Wohnungsbau, großer ungesättigter Bedarf besteht. Diese Notwendigkeit der Manipulierung des Ausgleichs zwischen Produktion und Bedarf durch die Werbung [3] ist nach Galbraith ein Indiz für den erreichten Ungleichgewichtszustand, dessen Beseitigung Sache des gesunden Menschenverstandes ist" in einem Land, in dem Bedürfnisse so schwach sind, daß sie, soweit sie existieren, umworben und, soweit sie nicht existieren, mühsam hochgepäppelt werden müssen. Um Nachfrage nach neuen Autos zu schaffen, müssen wir Jahr für Jahr höchst verzwickte und zwecklose Änderungen ersinnen und dann den Verbraucher rücksichtslos unter psychologischen Druck setzen, um ihm die Wichtigkeit einzureden. ... Unterdessen aber gibt es lebensnotwendigen, wirklich echten Bedarf: Schulen, Krankenhäuser, Beseitigung von Elendsquartieren, Städteplanung, Kanalisation, Grünanlagen, Spielplätze, Polizei und tausend andere Dinge. Fast keines dieser Bedürfnisse muß man den

1) Bombach a.a.O. S. 191

2) So vor allem der Bereich der industriellen Massenproduktion im Vergleich zu den Bereichen der Dienstleistungen und der handwerklichen Arbeit.

3) Galbraith a.a.O. S. 172

Menschen einreden" [1]). Wenn Galbraith seine Meinung so formuliert: "Unsere Wirtschaft ist in der Tat auf die unwichtigste Sparte menschlichen Bedarfs eingestellt; würde sie auf dem gesamten Bereich der Bedürfnisse basieren, wäre sie weit besser gesichert"[2]). so ist das wohl nur eine Bestätigung der Verschiebung der relativen Bedeutung der Sektoren in den modernen Industriegesellschaften durch Sättigung des Bedarfs zuerst im primären, danach im sekundären und - in der Zukunft liegend - im tertiären Bereich [3]).

Es sei hier angemerkt, daß Galbraith die Schuld an der Nichtbefriedigung dringender Bedürfnisse der öffentlichen Hand zumißt, deren Vertreter "aller Schattierungen und Rangstufen uns tagtäglich mit List und Tücke erklären, das Geld fehle, um sie zu befriedigen".

Die Kompromißsituation, die gekennzeichnet wird einerseits durch manipulierte Nachfrage, andererseits durch gleichzeitige Nichtbefriedigung wesentlichen Bedarfs, erhält dadurch eine gewisse Stabilität, daß die Entwicklung der Preise der Güter der Massenindustrie absolut oder relativ sinkt und dadurch z.B. die Weckung neuen Bedarfs möglich ist, ohne daß alter bereits befriedigt ist.

Diese Erscheinung ist darauf zurückzuführen, daß der Bedarf des tertiären Bereiches im Zeitverlauf nur zu ständig steigenden Preisen zu befriedigen ist. Die Ursache dafür ist die Interdependenz der Löhne. Sie wirkt in der Weise, daß die in den Bereichen hoher Produktivität tragbaren Lohnerhöhungen sich über den Arbeitsmarkt und die Gütermärkte ausbreiten, um nach einem Prozeß des Einpendelns zu einem allgemein höheren Lohnniveau zu führen.

Es handelt sich hier um die Ergebnisse empirischer Produktivitätsanalysen. "Statistisch ... läßt sich ... ein langfristiger Zusammenhang zwischen Produktivitätssteigerungen in einzelnen Industrien und Lohnentwicklungen nicht nachweisen. Vielmehr besteht der ... Zusammenhang, daß die Löhne in allen Bereichen langfristig gleichmäßig anwachsen, während die Zuwachsraten der Produktivität weite Streuungen aufweisen" [4]). Das

---

1) Galbraith a.a.O. S. 325
2) Galbraith a.a.O. S. 326
3) Fourastié a.a.O. S. 243
4) Reuß a.a.O. S. 119

gleiche bestätigt Bombach, der eine unterschiedliche Entwicklung der Arbeitsproduktivität festgestellt hat. "In kapitalintensiven Zweigen wächst sie rasch, in arbeitsintensiven langsam, im Bereich der persönlichen Dienste praktisch überhaupt nicht" 1). Bombach bestätigt damit Fourastiés Ansichten über den Entwicklungstrend. "Diese Entwicklung läßt sich weit zurückverfolgen, und es ist nicht anzunehmen, daß sich in Zukunft etwas daran ändern wird" 2). Während die Güter der Bereiche großer Produktivitätsfortschritte relative Preissenkungen zu verzeichnen haben, ist es bei den Gütern der Bereiche mit unterdurchschnittlichen Produktivitätsfortschritten entsprechend umgekehrt. Die Folge müssen Substitutionserwägungen der Konsumenten sein, die im Sinne der Wahlhandlungstheorie sich auf verschiedene Güterarten oder verschiedene Qualitäten einer Güterart richten.

Die Reihenfolge der Gliederung der Sektoren stimmt bei Fourastié überein mit der Reihenfolge der Sättigung des auf deren Güter gerichteten Bedarfs. " Sobald sich der Mensch dem Punkte der Sättigung mit primären Gütern nähert, beginnt er ... sekundäre Güter und tertiäre Dienstleistungen nachzufragen. Er verändert ständig die Struktur seines Verbrauches; somit bewirkt die Hebung des Lebensstandards keineswegs einen proportionalen Anstieg jeder einzelnen Ausgabenart"3). Das kann aber nicht heißen, daß die Disproportionalität der Ausgaben auf jene ständige Verschiebung der Preisrelationen zurückgeführt werden könnte, die zu einer ausgeglichenen Bedarfsdeckung erforderlich wäre. Mit anderen Worten: Substitution, gefördert durch Manipulation der Nachfrage, kann zu einer Sättigung herkömmlichen und darüber hinaus ständig neu auftretenden Bedarfs bei gleichzeitigen Mängeln der Befriedigung anderen Bedarfs führen. Während das Quantum der materiellen Güterversorgung von Fourastie als Lebensstandard bezeichnet wird, bezeichnet er die nicht quantifizierbare Befriedigung des Bedarfs als Lebensweise 4). Diese Begriffsbildung kann dahin ergänzt werden, daß die Qualität und die Relationen der Art der Bedarfsdeckung die Lebensweise bestimmen, da ja durch sie die eigentliche Beziehung zwischen dem quantitativen Bereich des Lebensstandards und dem qualitativen der Lebensweise geknüpft ist.

---

1) Bombach a.a.O. S. 192
2) Bombach a.a.O. S. 193
3) Fourastie a.a.O. S. 243 f
4) Fourastie a.a.O. S. 241 ff

Die Entwicklung der einzelnen Sektoren, die Fourastié angibt, scheint das zu bestätigen. "Das Ergebnis von hundertfünfzig Jahren technischen Fortschritts ist also eine Verdoppelung des durchschnittlichen Nahrungsmittelverbrauchs, eine Verhundertfachung des Verbrauchs an Industrieprodukten, eine Versechsfachung des Verbrauchs an tertiären Diensten. ....
Die Sättigung des Lebensmittelbedarfs begrenzte den Steigerungssatz des primären Verbrauchs auf 1 zu 2; auf der anderen Seite beschränkte der relativ geringe technische Fortschritt im tertiären Sektor trotz des Zustroms von Beschäftigten den Steigerungssatz des tertiären Verbrauchs auf 1 zu 6"[1]. Die Werte für die Steigerung des primären und tertiären Verbrauchs in ihrem Verhältnis zu der des sekundären Verbrauchs sind nach Fourastié unterschiedlich zu deuten: verglichen mit der Steigerung des sekundären Verbrauchs sind beide gering, der primäre aber ausreichend zur Sättigung, "während der tertiäre Bedarf weitgehend ungedeckt bleibt und keine Anzeichen von Sättigung zeigt" [2].

Die Begrenztheit des menschlichen Nahrungsbedarfs ist tatsächlich die verhältnismäßig leicht bestimmbare Sättigungsgrenze. Wesentlich schwerer aber ist die Bestimmung der Sättigungsgrenze für sekundäre und tertiäre Güter. Fourastié nennt zwar eine Aufnahmefähigkeit für tertiäre Güter und Leistungen, die das Zwanzigfache erreichen könnte, um die Sättigung zu erreichen, eine exakte Bestimmung der Sättigungsgrenzen auch für den sekundären Verbrauch bietet sein Theorem des Lebensstandards nicht.

Bei Überlegungen in diesem Zusammenhang fällt insbesondere auf, daß Fourasties Typologie der Wirtschaftsbereiche wegen der Unklarheit der Zuordnung zu den Wirtschaftsbereichen erhebliche Schwierigkeiten des Verständnisses seiner Prognosen bereitet. Diese Zuordnung scheint schon deshalb nicht möglich, weil eine deutliche und starke Mutation von tertiären Diensten in sekundäre Güter erfolgt, indem z.B. die Waschmaschine das Dienstmädchen ersetzt[3]. Nach Fourasties Ansicht hat das keine entscheidende Bedeutung, denn die amerikanische Entwicklung zeige, daß diese Ersetzung Mängel aufweise. Zum Beispiel würde die Verkehrsregelung durch eine Ampel zwar einen Polizisten ersetzen, jedoch zu einer beträchtlichen Verlangsamung der Verkehrsgeschwindigkeit führen. Gerade dieses seltene konkrete Beispiel zeigt die Schwächen der Prognosen

1) Fourastie a.a.O. S. 256
2) Fourastie a.a.O. S. 257
3) Fourastie a.a.O. S. 280

Fourasties. So ist auch von anderer Seite eingewendet worden, daß die Ergänzung der Ampelanlagen mit Fernseh- oder Fotozellenmeldesystemen zu einer erheblichen Elastizität der Wirkungsweise derartiger Anlagen führen kann, und es gibt von der Automateneinkaufsstraße bis zur elektronischen Rechenanlage für Zwecke der Übersetzung fremder Sprachen oder für medizinische Diagnosen eine sich häufende Zahl von technischen Surrogaten für immer qualifiziertere Leistungen, die durch Standardisierung für die Maschine bewältigbar gemacht wurden. Dabei wird der Mangel der Individualität der zwischenmenschlichen Einzelbeziehung durch die größere Fülle der Wahlmöglichkeiten häufig ausgeglichen und durch größere Exaktheit und das Ausschalten menschlicher Fehlleistungen teilweise ein echter Leistungsvorsprung erzielt.

Die Mutationen von tertiären Diensten in sekundäre Güter oder von primären Gütern in sekundäre Güter bieten die Möglichkeit, die Entwicklung des Wohnungsbaues und insbesondere die seiner Produktivität abzuschätzen. Eine Zuordnung zu einem der Fourastieschen Sektoren kann hier nicht erfolgen, es steht nur fest, daß eine Zugehörigkeit zum sekundären Sektor nicht gegeben ist. Die Struktur der Wohnungsbauwirtschaft ist atypisch für den sekundären Sektor und die wichtigste Ursache für das Nichtwirksamwerden des technischen Fortschritts und damit der geringen Produktivität. Am Beispiel der sogenannten Mutation wird klar, daß eine ihrer Voraussetzungen die Möglichkeit der Ersetzung individuell geforderter und gebotener Leistungen durch standardisierte Leistungen von Maschinen oder anderen technischen Anlagen ist. Gleichartigkeit ist aber nur eine Voraussetzung für maschinelles oder mechanisches Arbeiten. Eine andere ist selbstverständlich die Kenntnis entsprechender Produktionsverfahren.

Es gibt aber auch unüberwindliche Widerstände, wie etwa die der Naturgegebenheiten des Klimas und der Bedingungen des tierischen und pflanzlichen Wachstums, die für die Landwirtschaft wegen der dadurch erzwungenen Diskontinuität des Produktionsvorganges industrielle Produktionsweisen ausschließen.

Neben diesen Voraussetzungen für das Wirksamwerden technischen Fortschritts haben die Voraussetzungen des Niveaus oder der Basis, d.h. das Problem der optimalen Betriebsgröße als strukturelle Voraussetzung, für die hier zu untersuchenden Probleme besondere Bedeutung.

Die Frage der Voraussetzungen technischen Fortschritts wird aber erst dann

relevant, wenn wissenschaftlicher Fortschritt nachzuweisen ist, dessen Transformierung in technischen Fortschritt auf Widerstände stößt.

C Der technische Fortschritt und die Möglichkeiten einer Steigerung der Produktivität in der Bauwirtschaft

1. Die Vorteile industrieller gegenüber konventioneller Bauproduktion

In den Zweigen der Hochbautechnik, die sich vor allem mit dem Wohnungsbau beschäftigen, werden seit längerer Zeit Rationalisierungsmöglichkeiten der Bauproduktion geprüft und diskutiert. Der Umfang der dazu geforderten Neuerungen ist unterschiedlich und dadurch bestimmt, in welchem Maße eine Anpassung oder eine radikale Umgestaltung der konventionellen Produktionstechnik und damit - wie noch zu zeigen ist - der Struktur des Produktionsbereiches, für notwendig gehalten wird.

Alle Überlegungen setzen bei der unter freiem Himmel gelegenen Baustelle an, die als der am schwersten organisierbare und verlustreichste Arbeitsplatz bezeichnet wird [1]. Trotz aller Rationalisierungsmaßnahmen müßte sie das auch in Zukunft bleiben, wenn nicht die Möglichkeit gefunden wird, in steigendem Maße vorbereitende Arbeit in Werkplätze, Werkstätten oder Fertigungsbetriebe zu verlegen und dadurch auf der Baustelle den Umfang der durch Handarbeit vorgenommenen Einzelfertigung zu verringern. Das Grundprinzip aller Rationalisierung der Bauproduktion ist also zentrale Vorfertigung und Montage auf den Baustellen. Da der Vorgang der Bauproduktion sich vor den Augen der Öffentlichkeit vollzieht, ist dieses Prinzip allgemein verständlich.

Bei diesem Grundgedanken der Baurationalisierung handelt es sich um ein sehr elastisches Prinzip, weil es eine größere Anzahl möglicher Stufen der Rationalisierung bis zum Fertigbau gibt. "Während die herkömmlichsten Bauweisen die Wand aus kleinformatigen Steinen aufsetzen, sie durch Mörtel untereinander verbinden, Leitungen und Fenster einsetzen und Wände schließlich innen und außen verputzen, entwickelt die Rationalisierung verschiedene sich steigernde Möglichkeiten:

Verwendung großformatiger Steine,
Wände aus Bauplatten verschiedener Formate,
wandgroße Bauelemente und auch
Vormontage von Leitungen, Fenster und
Türen in diese,

1) Schwabe, Wo beginnt und wo endet der Fertigbau, S. 3

Verbindung mit Trockenmörtel
(Bitumenmörtel, Kunststoffkleber),
fertige Oberflächen dieser Bauteile, um den
Verputz zu ersparen" [1].

Eine weitere Methode, die wohl die äußerste Möglichkeit der Verlagerung von Arbeit von der Baustelle in die Werkstätte oder Fabrik darstellt, ist das in der Sowjetunion praktizierte Verfahren, raumgroße Elemente, die mit allen Leitungen und Installationen versehen sind, ohne weitere Oberflächen- oder ähnliche Bearbeitung schachtelförmig neben- und übereinanderzusetzen und montagemäßig zu verbinden.

Die schon früher erörterten Begriffe Baugewerbe - Bauindustrie sind insofern mißverständlich, als es sich hier im wesentlichen um eine Größenbezeichnung der Unternehmen handelt, die wenig mit der Art der Produktion zu tun hat. Es gibt daneben noch eine andere begriffliche Frage zu klären. Die genannten Stufen der Rationalisierung der Bauproduktion haben im Gebrauch der Fachsprache unterschiedliche Bedeutung. So wird mit Industrialisierung der Bauproduktion jede der Rationalisierungsstufen bezeichnet, obwohl erst mit der Verwendung raumgroßer Platten eine bedeutende Verlagerung des Arbeitsaufwandes in die Fabrik und damit die Substitution menschlicher Arbeit durch Maschinenarbeit möglich ist. Für diese letztere Bauweise, bei der Vorfertigung von Großelementen und Vollmontage auf der Baustelle ohne wesentliche Ausbauarbeiten angewendet werden, scheint die Bezeichnung industrieller Wohnungsbau, für die niedrigeren Stufen der Vorfertigung, bei denen noch erhebliche Arbeiten außer der Montage auf der Baustelle erforderlich sind, die Bezeichnung teilindustrieller Wohnungsbau, geeignet zu sein. Wo eine begriffliche Unterscheidung zwischen der Verwendung großformatiger Bausteine oder Ausbauteile und kleinen Bauelementen zu ziehen ist, sei dahingestellt. Jene Verfahren, die nicht einwandfrei den teilindustriellen Verfahren zugeordnet werden können, sollten daher als arbeitssparende Verfahren bezeichnet werden.

Zu unterscheiden ist von arbeitssparenden Verfahren, die sich auf die Arbeiten unmittelbar am Bauwerk beziehen und einen niedrigen Grad der Vorfertigung zur Voraussetzung haben, die Ersetzung menschlicher Arbeit durch Baumaschinen, die auf der Baustelle eingesetzt werden können. Für

1) Schwabe a.a.O. S. 3

diese Mechanisierung der Arbeit auf der Baustelle bestehen sicher optimale Kombinationen in mechanischen Einheiten bzw. in Anlagewerten mit der jeweiligen Art der Bauwerkserrichtung bei gegebener Art des Bauwerks. Danach ergeben sich auch bei der Baustellenmechanisierung Rationalisierungsmöglichkeiten, die einmal in der Erzielung der optimalen Kombination bei gegebener Art der Bauwerkserrichtung und der Größe und Art des Bauauftrages bestehen. Für diese Kombinationen ist vor allem der erreichte Ausnutzungsgrad der Maschinen von Bedeutung, der in der Bauproduktion aber nicht nur

1. von der Kombination mit menschlicher Arbeit auf der Baustelle und
2. von den jahreszeitlich bedingten Möglichkeiten des Maschineneinsatzes am Bauwerk, sondern auch
3. von der Größe des Auftrages und
4. von den Orten der Auftragserfüllung

abhängig ist. Diese Probleme, die typisch für die Bauproduktion sind, lassen die Auftragsabhängigkeit zu einer weiteren Beeinträchtigung des Ausnutzungsgrades werden. Die herkömmliche Art der Bauerstellung läßt jedes Bauwerk ein individuell aus kleinen Elementen und Ausbauteilen errichtetes Werk sein, für das nicht auf Vorrat gebaut werden kann, um die Zeit des Leerlaufes zwischen zwei Aufträgen zu überbrücken. "Im Bauhauptgewerbe gibt es Zeiten, in denen die Kapazität erweitert werden müßte, um den Aufträgen gerecht zu werden, und Zeiten, in denen mangels Aufträgen die schon vorhandenen Kapazitäten brachliegen, während die fixen Kosten weiterlaufen" [1]. Daraus ergibt sich ein besonderes Auftragsrisiko, das in der Industrie durch die Möglichkeit der Lagerbildung nicht gegeben ist [2].

Mit diesem Auftragsrisiko eng verbunden ist das für die Bauproduktion ebenfalls besonders ausgeprägte Investitionsrisiko. Darunter wird verstanden, daß der Betrieb Geräte vorhalten muß für noch nicht vorliegende Aufträge [3].

Abgesehen von Zeiten des Leerlaufes zwischen zwei Aufträgen gibt es selbst bei Kontinuität des Auftragseinganges Ausnutzungspausen, die durch die Verlagerung der Baustelleneinrichtung und des dazugehörenden Maschinenparks gegeben sind. Die vergleichbaren Verluste in der Industrie

1) von Lucadou a.a.O. S. 128
2) von Lucadou a.a.O. S. 128
3) von Lucadou a.a.O. S. 128

durch Umstellung der Produktion dürften viel geringer sein.

Von elementarer Bedeutung sind daneben die Ausnutzungsverluste durch die jahreszeitlich bedingten Arbeitspausen im Winter, die einmal durch den zerstörenden Einfluß des Frostes auf Zementmischungen u.ä., und zum anderen durch die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen unter freiem Himmel, gegeben sind. Die Mängel der Ausnutzung des Anlagekapitals der Bauunternehmungen machen diesen Bereich vergleichbar mit dem der Landwirtschaft. Anders als bei dieser gibt es für die Bauwirtschaft seit langem bekannte und propagierte Verfahren, den Ausnutzungseffekt durch besondere Winterbaumaßnahmen zu erhöhen. Mit der steigenden Mechanisierung im Bauwesen haben diese Fragen des Ausnutzungseffektes besonderes Gewicht bekommen. Eine im Zustand der Vollbeschäftigung vorgenommene Steigerung der Mechanisierung, die das Abwandern von Arbeitskräften zu Bereichen leichterer und sauberer und, selbst bei gleichem Lohn, schon damit relativ besser bezahlter Arbeit kompensieren soll, wird mit höheren Gesamtkosten verbunden sein müssen, wenn die durch den Substitutionseffekt erzielte Kostensenkung nicht größer ist, als die gestiegenen fixen Kosten. Bei der starken Mechanisierung der Baustellen, die ein Charakteristikum der derzeitigen Entwicklungsstufe des konventionellen Wohnungsbaues ist, haben sich die Probleme der Bauproduktion durch die Erhöhung des Anteils fixer Kosten bei Konstanz aller übrigen Bedingungen nur kumuliert, und auch der Übergang zu großformatigen Steinen, Kleinelementen oder kleinen Ausbauteilen hat keine wesentliche Entlastung gebracht. Damit haben sich auch die besonderen Schwierigkeiten verschärft, die sich aus den jeweiligen Risiken der Produktion und der Bezifferung der Angebote ergeben.

Als Produktionsrisiko werden die Schwierigkeiten bezeichnet, die sich aus örtlichen Verhältnissen auf der Baustelle, aus den Witterungsbedingungen oder aus mangelhaften Leistungen nach der Winterpause neu eingestellter Arbeitskräfte ergeben können[1]. Eng verbunden mit diesen Schwierigkeiten ist das Kalkulationsrisiko, das sich aus der Einschätzung der Risiken bei einem Kostenangebot, das konkurrenzfähig sein soll, ergibt[2].

Ein Überblick über die Vorteile, die der Fertigbau bietet, läßt aber erkennen, daß die wesentlichen Schwierigkeiten, denen sich der konventio-

1) von Lucadou a.a.O. S. 128
2) von Lucadou a.a.O. S. 128

nelle Wohnungsbau ständig gegenübersieht, entfallen können.

Diese Vorteile bestehen im folgenden:

"1. Einsparung von Arbeitkräften auf der Baustelle durch Fertigungsstätten.
2. Verkürzung der Gesamtbauzeit durch Verlagerung der meisten Bauarbeiten von der Baustelle in Fertigungsstätten.
3. Einsparung von Baufacharbeitern und größerer Einsatz von Hilfsarbeitern, eine Frage, die für viele andere Länder von größter Bedeutung ist.
4. Einsparung bestimmter Bauarbeiten, wie z.B. Putzarbeiten oder Fliesenlegearbeiten und besonders auch der Stemmarbeiten.
5. Einsparung gewisser Baumaterialien wie Holz oder Ziegel, die in einigen Ländern sehr knapp sind.
6. Kontinuität der Baudurchführung und Herstellung von Fertigteilen während des ganzen Jahres.
7. Zusammenfassung verschiedener Bauarbeiten einzelner Handwerker in e i n e m Arbeitsprozeß, z.B. bei der Herstellung wandgroßer Elemente, einschließlich fertiger Innen- und Außenflächen sowie Einbau von Fenstern bzw. Türen und der dazu nötigen Installationsleitungen bzw. Fußbodenheizung bei Deckenelementen.
8. Geringere Baufeuchtigkeit und geringere Ausbauarbeiten.
9. Unabhängigkeit von den verschiedenen Witterungsbedingungen.
10. Die Möglichkeit der modernen Massenproduktion, der Normung und der Typisierung der vorgefertigten Elemente werden in der weiteren Entwicklung auch zu einer gewissen Kostensenkung führen"[1].

Es bedarf keines ausführlichen Hinweises, daß sich das Auftragsrisiko durch die Möglichkeiten der Lagerhaltung bei Kontinuität der Herstellung von Fertigteilen auf das Maß reduziert, das auch in der Industrie im Durchschnitt üblich ist, desgleichen das Investitionsrisiko "normal" wird, während die für die Bauproduktion typischen Risiken aus Produktion und Kalkulation bzw. Benennung der Angebotspreise entfallen, wenn Produktion und Montage der Bauelemente die nur in größeren Abständen erforderlich

1) Günthert, Die Entwicklung der Vorfertigung in Deutschland und in Europa, S. 11

werdenden Erprobungszeiten hinter sich gebracht haben.

Bei der Erwähnung einer Entwicklung zur Massenproduktion durch Normung und Typisierung kann daran gedacht sein, daß einzelne Elemente, wie Treppen aus Betonteilen, Deckenelemente, Wandelemente u. ä., in auf deren Produktion spezialisierten Werken für einen anonymen Markt hergestellt werden [1].

Diese Vorstellung scheint davon auszugehen, daß die Vielzahl der jetzigen Bauproduzenten eine kaum beeinflußbare strukturelle Gegebenheit ist und daß deren Anzahl schwerer regulierbar ist, als die Art ihrer Produktion. Eine derartige Organisation einer Massenproduktion für den Wohnungsbau würde an die Typisierung und Normierung als Voraussetzung einer wirksamen Arbeitsteilung und -vereinigung außerordentlich hohe Ansprüche stellen. Es müßte eingehenden Untersuchungen vorbehalten bleiben, ob es für diese Form der Organisation der Arbeitsteilung und -vereinigung Beispiele in anderen Produktionsbereichen gibt, die als Bestätigung für die Realisierbarkeit eines derartigen Entwicklungszieles dienen können.

Realitätsnäher scheint die Vorstellung zu sein, daß in einzelnen Werken serienmäßig bestimmte Typen von Wohnhäusern in ihren einzelnen Elementen gefertigt werden, und die Vorfertigung genormter Teilelemente nur zu einem geringen Teil nach außen verlegt wird. Auch hier ist ein hoher Grad von Normung erforderlich, um den Zulieferbetrieben etwa für Fenster, Türen, Installationsteile u. ä. die Möglichkeit großer Produktionsserien zu bieten. Auf diesem Gebiete sind die Normierungsbestrebungen im übrigen schon relativ weit fortgeschritten. Es ist anzunehmen, daß die erste Form der Organisation der Vorfertigung eher als industrielle Wohnungsproduktion zu bezeichnen ist, als die zweite Form.

---

1) Amundsen, Wohnungsgenossenschaften und moderne Entwicklungstendenzen, S. 345

2. Die Arten industrieller, teilindustrieller und arbeitssparender Bauweisen

Die Zahl der bekannten Vorfertigungsverfahren der verschiedensten Grade ist in Westeuropa recht groß. Nach technischen Gesichtspunkten gegliedert, die mit dem Grad der Industrialisierung nichts zu tun haben, sind folgende Bausysteme praktisch erprobt worden [1]:

1. Vorfertigung unter Verwendung von Holz. Die guten Wärmedämmeigenschaften, das leichte Gewicht und die günstigen Möglichkeiten der Verarbeitung und Verbindung haben das Holz zu einem bevorzugten Baustoff vor allem für Einfamilienhäuser in Skandinavien, Kanada und USA werden lassen.

2. Fertigbau mit Stahl wird in der Form von Skelettbauten aus genormten Stahlelementen angewendet. In England sind derartige Verfahren auch für den Wohnungsbau (besonders aber bei der Vorfertigung im Schulbau) angewendet worden. Desgleichen wird auch in Frankreich mehr mit Stahl gebaut als in Deutschland.

3. Fertigbau mit Aluminium ist eines der jüngsten Verfahren dieser Art. Die Erfahrungen ergaben, daß durch das geringe Gewicht, die Korrosionsbeständigkeit und die günstige Formbarkeit Aluminium ein idealer Baustoff der modernen Architektur ist. Vorgefertigte Fassadenelemente haben beim Bau von Gewerbebauten eine bis in die letzte Zeit steigende Verwendung gefunden.

4. Vorgefertigte großformatige Ziegelelemente hat die Ziegelindustrie aus naheliegenden Gründen entwickelt.

5. Vorgefertigte großformatige Hohlblocksteine werden seit dem 1. Weltkrieg auch in Deutschland in steigendem Maße verwendet. Diese Bauverfahren stellen einen niedrigen Grad der Rationalisierung des Bauvorganges dar.

6. Geschoßhohe Leichtbeton-Wandelemente wurden nach Entwicklung des Leichtbetons vor allem in Schweden entwickelt. Als charakteristisch für diese Bauverfahren werden zwei englische und je ein französisches und deutsches System genannt.

---

1) Günthert a.a.O. S. 11 ff

Die beiden englischen Systeme, die bald nach Kriegsende in einer relativ großen Anzahl gebaut wurden, zeigen eine Tendenz zum industriellen Wohnungsbau:

a) Fabrikmäßige Herstellung relativ großer Wandelemente (bei relativ geringem Gewicht),
b) Zusammenfassung mehrerer Arbeitsgänge verschiedener Handwerke in einem farbrikmäßigen Arbeitsablauf,
c) Vorfertigung der Elemente in einem solchen Umfang, daß keine oder nur unbedeutende Nacharbeiten erforderlich sind und vor allem die Putzarbeiten entfallen.

Das französische System Thireau-Morel kam in Frankreich in großem Stil beim Wiederaufbau zerstörter Städte, u.a. in Le Havre, zur Anwendung.

7. Vorgefertigte Stahlbeton-Skelette wurden vor allem in England, Holland und der Schweiz erprobt, konnten sich aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht durchsetzen, weil in der Regel die Arbeitsgänge am Bau relativ kompliziert waren.

8. In Westeuropa gibt es bis heute etwa 20 verschiedene Bauverfahren mit schweren vorgefertigten Elementen. Das Gewicht dieser Elemente reicht von 1 - 7t und die Größe der Abmessung von Zimmerwänden bis zu 25m^2. Diese Elemente werden entweder auf der Baustelle hergestellt wie bei dem schwedischen 3-S-System oder in einer eigenen Fabrik wie bei dem Camus-System. Charakteristisch für dieses letztere weitgehend industrialisierte System ist die fabrikmäßige Zusammenfassung der fünf Arbeitsgänge von vier verschiedenen Handwerken, z.B. für die Außenwandelemente, in einen Arbeitsprozeß: Betonarbeiten, Außenputz, Innenputz, Einsetzen der Fenster und Installationsarbeiten. Die Arbeiten der Maurer, Putzer und Fliesenleger entfallen bei diesem System ganz oder zumindest doch größtenteils

Nach dem System Camus arbeiten in Frankreich bereits mehrere Werke, von denen das Werk Montesson bei Paris seit 1955 täglich Elemente für 8 Wohnungen herstellt, pro Jahr also etwa 2.400 Wohnungen, die in einem Umkreis von etwa 50 km errichtet werden.

Das dänische System Larsen und Nielsen wurde bei einem Bauvorhaben für 48 Wohnungen in Hamburg erprobt. Die Ergebnisse führten dazu,

daß in Hamburg ein Vorfertigungswerk für Elemente dieses Systems Ende 1959 in Gang gebracht wurde.

9. Skandinavische Systeme der Vorfertigung sind besonders nach dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Ausnutzung der vorhandenen Baumaschinen entwickelt worden und können als gemischte Systeme bezeichnet werden:

   Diese Systeme, die mit vorgefertigten Elementen und am Bauwerk selbst hergestellten Elementen arbeiten, bewirken, daß die vorhandenen Baumaschinen optimal ausgenutzt werden können, möglichst wenige zusätzliche Investitionen notwendig sind, ein sehr geringer Transportaufwand entsteht und der Einsatz von Arbeitskräften möglichst gering ist. Konsequente Normung, Arbeitsvorbereitung und Baustellenorganisation sind unabdingbare Voraussetzungen bei diesen Verfahren.

   Die Ausrichtung des Verfahrens darauf, daß vorhandenes Anlagekapital optimal ausgenutzt ist und möglichst geringe neue Investitionen erforderlich sind, kennzeichnet es als eine Übergangsstufe zwischen Baustellenrationalisierung und industriellem Vorfertigungsverfahren, bei dem bewußt die gegebene Struktur der Bauwirtschaft berücksichtigt wird.

10. Abschließend wird in dem dieser Darstellung zugrunde liegenden Bericht die Verwendung einzelner vorgefertigter Elemente für den traditionellen Wohnungsbau erwähnt, zu denen vorgefertigte Kellerlichtschächte, Balkone, Treppen, Kaminformsteine, Dachelemente und Installationsteile gehören. Von den ebenfalls hierzu gehörenden Fertigteildecken gibt es allein in Deutschland etwa 1000 zugelassene Systeme, deren Verwendung - offenbar auch wegen des Fehlens von verbindlichen Normen - in den letzten Jahren zurückgegangen ist.

Als Überblick über den Stand des technischen Wissens ist diese Aufzählung ausreichend. Sie gibt aber keinen Aufschluß darüber, in welchem Umfang diese Verfahren bei dem gesamten Wohnungsbau in Anwendung kommen. Das aus dem Überblick über die einzelnen Verfahren ersichtliche Ineinandergreifen einzelner Stufen der Rationalisierung des Wohnungsbaues von konventionellen Bauweisen bis zu den industriellen macht eine Abgrenzung und Bestimmung der Anteile außerordentlich schwierig. Angaben dieser Art sind daher solange mit Skepsis aufzufassen, bis ein aus der Bautechnik zu entwickelndes Begriffssystem, das den Grad der Industrialisierung

der Bauweisen kennzeichnet, die Basis für statistische Untersuchungen bietet. Die Vorarbeiten, die im Auftrage der EPA (European Productivity Agency innerhalb der OEEC) geleistet wurden, mit dem Ziel, überhaupt erst einen Überblick über die existierenden Verfahren zu schaffen, lassen darauf schließen, daß die Voraussetzungen für exakte Vergleiche vorerst nicht zu erwarten sind[1].

Mit diesem Vorbehalt sind Angaben aufzufassen, daß in Frankreich der Anteil der industriell (bzw. durch industrialisierte Verfahren) erstellten Wohnungen bereits etwa 50 % des gesamten Wohnungsbaues umfaßt. Trotz steigender Löhne sollen dadurch die Baupreise seit Jahren stabil gehalten worden sein[2]. Der erforderliche Aufwand, um diese mit starken Vorbehalten aufzufassenden Angaben durch statistisches Material zu prüfen, würde den Rahmen der hier angestellten Überlegungen erheblich übersteigen. Dieser Aufwand ist auch nicht erforderlich, die Tendenzen einer Entwicklung aufzuzeigen, von deren anzustrebender Endphase - und das ist eine offenkundige Erfahrung - wir vor allem in Deutschland noch sehr weit entfernt sind.

1) Prefabricated Building, a survey of some European systems, EPA-Bericht Nr. 226, Paris

2) Krevet, Baupreisentwicklung im Wohnungsbau, S. 39

3. Die Entwicklungstendenzen der Industrialisierung des Wohnungsbaues insbesondere am Beispiel der USA und der Sowjetunion

Der Auswahl der hier zu erwähnenden Berichte muß wegen deren Vielzahl eine gewisse Zufälligkeit anhaften. Sie ist daher nur geeignet, die Tendenzen der Entwicklung aufzuzeigen.

In den meisten Industrieländern werden in unterschiedlichem Umfang Versuche mit Vorfertigungsverfahren für den Wohnungsbau angestellt. Dementsprechend sind die Anteile dieser Verfahren an der gesamten Bauproduktion sehr unterschiedlich.

Besondere Aufmerksamkeit verdient der Entwicklungsstand dieser Verfahren und ihr Anteil am Wohnungsbauvolumen der Sowjetunion und der osteuropäischen Länder. Auf dem XXI. Parteitag der Kommunistischen Partei der Sowjetunion wurde nochmals betont, daß die Hauptaufgabe (für das Wohnungs- und Städtebauwesen) darin besteht, den Wohnungsmangel zu beheben und das Wohnungsproblem in den nächsten zehn bis zwölf Jahren, von 1957 an gerechnet, zu lösen[1]. Um diese Ziele realisieren zu können, wird u.a. die Industrialisierung des Bauwesens vorangetrieben und die Beseitigung der Zersplitterung in viele kleine Bauaufgaben angestrebt, um durch große zusammenhängende Komplexe dem industriellen Bauen die besten Entfaltungsmöglichkeiten zu geben. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang die rigorose Abkehr vom neoklassizistischen "Zuckerbäckerstil" der sowjetischen Architektur, der zweifellos ein Hindernis bei der Anwendung industrieller Bauverfahren gewesen wäre, da dieser Stil auch für den Wohnungsbau gültig war. Die moderne sowjetische Architektur knüpft an die sogenannte "Revolutionsarchitektur" an, die bis 1934 herrschend war und mit den Namen bekannter westeuropäischer Avantgardisten der Architektur wie Le Corbusier, Ernst May, Hebebrandt u.a. verbunden ist [2), 3)].

Die in der Sowjetunion angewendeten Vorfertigungsverfahren sind teilweise noch relativ primitiv, da sie noch zuviel Handnacharbeit erfordern, desgleichen ist teilweise das Montageverfahren unzulänglich. "Trotzdem

1) NN, Neue Heimat 1959, Heft 5, S. 27
2) Hennig, Der V. Kongreß des Internationalen Architektenverbandes in Moskau, S. 265 f
3) Heid, Bauen in Rußland, S. 642

kann es angesichts der gigantischen Leistungen[1], die man auf diesem Gebiet bereits vollbracht hat, keinem Zweifel unterliegen, daß man sich allmählich zu einer befriedigenden Akkuratesse der Montage durchkämpfen wird"[2]. Der Verfasser berichtet weiter, daß es der allgemeine Eindruck bei einer Besichtigung der großen Städte sei, daß "die altmodischen Baustellen mit ihren primitiven handwerklichen Prozessen moderner Kranmontage" gewichen sind[3].

Es ist das Ziel des sowjetischen Wohnungsbaues, die Produktion genormter Bauteile, ebenso wie in der Autoproduktion, auf dem Fließband vorzunehmen. Die Entwicklung neuer Leichtbaustoffe soll dazu führen, daß jedes Detailelement (gedacht ist hier wohl an Plattenbauweisen) nicht mehr als 50 oder 60 kg wiegen wird, und dadurch die jetzt noch erforderliche "schwere Mechanisierung" durch Baukräne und Spezialtransporter überflüssig wird[4].

Der Umfang der neuen Vorfertigungsmethoden hat einen Anteil von bis zu 70 % des Wohnungsbaues in den Großstädten erreicht. Der gleiche Anteil von Wohnungen nach dieser Methode wird auch speziell für Leningrad genannt, wo die im Rahmen des Siebenjahresplanes insgesamt zu errichtenden rund 240.000 Wohnungen im wesentlichen in fünf großen Kombinaten vorgefertigt werden sollen[5]. Jedes der Kombinate hat seine eigene Plattenfließbandfabrik; Türen, Fenster, Beschläge usw. werden im Kombinatsbereich hergestellt. Alle fünf Kombinate zusammen hatten 1959 eine Jahreskapazität von rd. 500.000 qm reiner Wohnfläche nach sowjetischer Berechnung, bei der nur Schlaf- und Wohnräume gezählt werden, nach deutscher Berechnung von rd. 650.000 m^2 [6]. Das entspricht einer Anzahl von etwa 11.800 durchschnittlichgroßer 2 1/2 Zimmer-Wohnungen deutschen Standards. Die Kapazität dieser Kombinate soll ständig gesteigert werden.

---

1) Diese Bewertung Mays bezieht sich offenbar auf die Bewältigung der technologischen Probleme der Vorfabrikation und nicht auf den Umfang der Wohnungsproduktion.
2) May, Mechanisierung des Bauwesens, S. 71 f
3) May a.a.O. S. 71 f
4) NN, Neue Heimat 1959, Heft 5, S. 35
5) Baumann, Leningrad. Wohnungsbau in der Sowjetunion, S. 42 ff
6) Baumann, Leningrad. Wohnungsbau in der Sowjetunion, S. 42 ff

Entsprechendes gilt für die anderen Großstädte der Sowjetunion, insbesondere für Moskau. Dort wurden auf einer Großbaustelle 30.000 Wohnungen in lockerer Zeilenbebauung nach dem französischen System Camus errichtet [1]. Der Berichterstatter nennt dieses Projekt die Verwirklichung sachlich-funktioneller Architektur in die Praxis [2].

Die Sowjetunion hat einen so ungeheuren Nachholebedarf an Wohnraum, daß es erheblicher Anstrengungen, und zwar eine lange Zeit hindurch, bedarf, um zu einer mit westlicher Lebensweise vergleichbaren Versorgung zu kommen. Es ist aber wohl die Konsequenz, mit der die Industrialisierung des Wohnungsbaues, z. T. aufbauend auf westeuropäische Verfahren wie das System Camus, als Voraussetzung für die Erreichung der gesteckten Ziele vorangetrieben wird, die westliche Fachleute so stark beeindruckt und die Sowjetunion zu deren beliebtem Reiseziel macht. Offensichtlich dieser Umstand war Anlaß zu einer redaktionellen Einführung zu einem Artikel über sowjetische Verfahren der Vorfertigung von Zimmerzellen in der Sowjetunion, der ein Ausschnitt eines Berichtes über die Reise deutscher Betonfachleute nach der SU zum Studium der russischen Bautechnik war: "Vor zehn Jahren wurden Reisen in die USA modern - heute reisen die modernen Wikinger ... nach Rußland ..." [3].

Der Umfang der Vorfertigungsverfahren läßt im übrigen darauf schließen, daß sie im Vergleich zu den konventionellen Verfahren eine größere Produktivität aufweisen, wobei aber auch zu berücksichtigen ist, daß in einer Zentralverwaltungswirtschaft die leichtere verwaltungstechnische Manipulierbarkeit großer Produktionseinheiten eine gewisse Bedeutung haben kann. Vergleichszahlen existieren nicht. Die Bemühungen der sowjetischen Bautechnik, das Transportgewicht der Elemente zu vermindern, läßt vermuten, daß hier, wie auch bei Verfahren mit sogenannten "schweren Elementen" im Westen, das Problem des Transportes zu den Baustellen ein kritischer Punkt der Kostengestaltung ist. Bei einer Beurteilung des sowjetischen Wohnungsbaues in der heutigen Zeit muß besonders auch berücksichtigt werden, daß der relativ geringe Umfang der bisherigen Wohnungsbautätigkeit bisher keine Kapazitäten im Umfang der westlichen Bauwirtschaften entstehen ließ. Die Beschränkung der Planung des Anteils des industriellen Wohnungsbaues auf 70 % berechtigt zu der Annahme, daß

1) Baumann, Moskau. Wohnungsbau in der Sowjetunion, S. 47
2) Baumann, Moskau. Wohnungsbau in der Sowjetunion, S. 47
3) Bauwelt vom 7. 3. 1960 S. 265

die restlichen 30 % durch vorhandene Kapazitäten erstellt werden sollen. So wurde in einem Bericht über den Wohnungsbau in Minsk darauf hingewiesen, daß wegen der zahlreich vorhandenen Ziegeleien in der Umgebung Ziegel in großem Umfang verwendet werden, wobei man aber eine Steigerung der Arbeitsproduktivität dadurch zu erreichen versuche, daß teilweise vorfabrizierte Ziegelwandelemente in Plattenform zur Verwendung kommen [1].

Der Wohnungsbau der Sowjetunion erstellt überwiegend Wohnungen in der Form der Mietwohnungen in mehrgeschossigen Häusern. Die Planungen für die bjelo-russische SSR sehen z. B. 80 % aller Wohnungen in vier- und mehrgeschossigen Bauten, 10 % in zwei- und dreigeschossigen Bauten und nur 10 % in eingeschossigen Bauten vor [2]. In krassem Gegensatz dazu steht der Wohnungsbau in den USA, bei dem überwiegend Einfamilienhäuser gebaut werden. So waren von den 1959 in den USA errichteten 1.343.000 Wohneinheiten 1.095.000 Einfamilienhäuser und 51.000 Zweifamilienhäuser [3]. Etwa 84 % aller Wohneinheiten entfiel auf diese Kategorien (gegen 27 % aller Wohneinheiten 1959 in der BRD) [4].

Für eine Untersuchung der Entwicklung des Wohnungsbaues zur Industrialisierung ist das Beispiel der USA ebenfalls von großer Bedeutung. Für europäische Begriffe riesenhafte Siedlungen, wie die Levittowns auf Long-Island und bei Philadelphia mit bis zu 16.000 Einfamilienhäusern wurden in nur wenigen Typen errichtet, wobei man die Gefahr einer zu großen Einförmigkeit glaubte durch die Art der Typenmischung beseitigen zu können [5]. Der Typenbeschränkung mußte logisch eine weitgehende Normung entsprechen.

Das typische amerikanische Einfamilienhaus besteht aus einer Holzleichtkonstruktion. Außenwände werden häufig verputzt oder verblendet, um ein Massivhaus vorzutäuschen. Keller fehlen in der Regel. Der Anteil der vollständig vorfabrizierten Häuser war 1959 mit rd. 70.000 Einheiten

---

1) Eberwein, Minsk. Wohnungsbau in der Sowjetunion, S. 34 ff
2) Eberwein a.a.O. S. 34 ff
3) Plett, Wohnungsbau in USA, S. 39
4) Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, 1961, S. 260 ff
5) Plett a.a.O. S. 36

noch relativ gering [1]. Die weitgehenden Rationalisierungsmöglichkeiten, die bei der gegebenen Leichtbauweise bestehen, lassen die Frage noch weitergehender Rationalisierung offenbar von untergeordneter Bedeutung sein.

Die Ausstattung der Wohnungen ist dem durchschnittlichen Maß der europäischen Wohnungen weit überlegen. Bei den über 80 bis 100 m^2 Wohnfläche umfassenden Einfamilienhäusern [2] (der Versorgungsdurchschnitt durch den sozialen Wohnungsbau in Deutschland liegt für eine Familie mit ein bis zwei Kindern bei etwa 60 - 70 m^2), "ist es nicht nur üblich, die sanitären Anlagen, Bad und Toilette, bestens auszustatten, sondern darüber hinaus bei mehr als zwei Schlafräumen ein zweites und unter Umständen auch ein drittes Bad einzubauen. In der Küchenausstattung ist ein Kühlschrank, nicht unter 200 Liter, auch in jedem noch so kleinen Haushalt anzutreffen. Einbauküchen und Waschmaschinen sind die Regel ... Ebenso sind in allen amerikanischen Serienhäusern begehbare Schränke eingebaut, so daß der Ankauf von Schrankmöbeln, wie es in Europa im allgemeinen üblich ist, sich weitgehend erübrigt" [3].

Die Qualität der Ausstattung dieser Häuser und der Umfang ihrer Wohnfläche, der bei Serienhäusern bis zu 200 m^2 geht, wird durch die eine Serienherstellung begünstigende Holzbauweise ermöglicht, durch die aber die Lebensdauer eines Hauses auf etwa 40 - 50 Jahre begrenzt wird [4].

Ein Einfamilienhaus durchschnittlicher Qualität und Wohnfläche kostete 1960 rd. 13.500,-- Dollar, von denen etwa 5 %, also 675,-- Dollar, als Eigenkapital sofort bezahlt werden mußten, und etwa 87,-- Dollar für Verzinsung und Tilgung der auf dem Grundstück lastenden Hypotheken zu zahlen waren. Einfache Häuser, die mit Ausnahme eines Kühlschrankes Stahleinbauküche mit Spültisch, Waschmaschine, automatischen Elektroherd, gekacheltes Bad, Aluminium-Schiebefenster, Zentralheizung mit Ölbrenner und Einbauschränke aufweisen, kosteten 1956 10.000,-- Dollar bei monatlichen Wohnlasten von 64,-- Dollar [5]. Einfamilienhäuser mit einer Wohnfläche von 200 m^2, ausgestattet mit mehreren Schlaf- und

1) Plett a.a.O. S. 41
2) Plett a.a.O. S. 41
3) Plett a.a.O. S. 41
4) Plett a.a.O. S. 41
5) Lübkes, Entwicklungen im amerikanischen Wohnungsbau, S. 317 ff

Badezimmern, kosteten 1960 rd. 25.000,-- Dollar [1].

Bei einem Vergleich der Kaufkraftparität von US-Dollar und DM-West für 1959 wurden für verschiedene Haushaltsausgabenposten Schwankungen von 2,10 DM bis 2,41 DM je Dollar und im Durchschnitt ein Kaufkraftverhältnis von 1,-- Dollar zu 2,25 DM-West festgesgellt [2]. Haushalte mittlerer Einkommensbezieher können deshalb ihre Grundbedürfnisse - Ernährung, Kleidung, Körperpflege - durch Aufwendung relativ geringerer Anteile des Einkommens befriedigen, als das vergleichsweise Haushalten mittlerer Einkommensempfänger in Deutschland möglich wäre. Für den amerikanischen Haushalt werden hier 46,4 % des Einkommens, für den deutschen 62,5 % genannt [3]. Hinsichtlich des Bezugswertes (Brutto-Nettoeinkommen) und der Berücksichtigung typischer Abweichungen der Verbrauchsgewohnheiten wird bei den Angaben leider nichts gesagt.

Die Prozentsätze der Haushaltsausgaben für die Wohnungsnutzung mittlerer Einkommensbezieher betragen in den USA 14,8 %, in der Bundesrepublik 9,5 % [4]. Ein Vergleich beider Daten wird hier allerdings sinnlos, wenn nicht die Qualität der Wohnungsversorgung gewogen werden kann.

Die hohe Produktivität des Wohnungsbaues, die seit längerem schon einen Vorsprung zu der europäischen aufwies, hat zu einer anhaltend hohen Beleihbarkeit der Häuser geführt, da die gesamten Aufwendungen für Verzinsung und Tilgung der hohen Baudarlehen bei den relativ niedrigen Herstellungskosten zu tragbaren Wohnlasten geführt haben. Gegen Risiken des Ausfalls von Hypotheken bzw. Hypothekenanteilen bei Zwangsmaßnahmen gegen zahlungsunfähige Eigentümer der bis zu 95 % ihres Herstellungswertes belasteten Wohnhäuser-einschließlich der Grundstücke- sichern sich die Hypothekengläubiger durch Hypothekenversicherungen ab, deren Träger überwiegend privatwirtschaftliche Versicherungsunternehmen sind [5].

---

1) Plett a.a.O. S. 41
2) Plett a.a.O. S. 52
3) Plett a.a.O. S. 52
4) Plett a.a.O. S. 52
Die Ausgaben für die Wohnungsnutzung umfassen u. a. die durchschnittlichen Ausgaben für Stromversorgung und Heizung.
5) Lübkes, Entwicklungen im amerikanischen Wohnungsbau, S. 317 ff

Die Beiträge zu den Versicherungsfonds können von den Eigentümern wegen der relativ niedrigen Herstellungskosten und der daraus resultierenden relativ niedrigen Belastungen getragen werden.

Unter Berücksichtigung der höheren Realeinkommen der amerikanischen Haushalte scheint die Wohnungsversorgung nach Art, Qualität und Höhe der Ausgaben eine in der Tendenz gleichgewichtige Rolle zu spielen, d. h. der Grad der Produktivität dieses Bereiches entspricht dem Durchschnitt der anderen Bereiche. Die hohen Umsatzziffern für Gebrauchsgüter aus dem sekundären Sektor schließen - auch ohne statistische Untersuchungen - die Annahme aus, daß die in den USA festzustellende Entwicklung des Einfamilienhausbaues auf eine Sättigung der Bedürfnisse nach sekundären Gütern nur als eine Verlagerung der Haushaltsausgaben aufzufassen wäre.

So wurde für 1956 festgestellt, daß in den USA, im Vergleich zum sonstigen Verbrauch, der relative Anteil der durchschnittlichen Ausgaben für die Wohnung gegenüber 1929 gesunken war und nur noch 11,3 % des Netto Nettoeinkommens gegenüber 13,8 % im Jahre 1929 betrug [1]. Als Ursache wurde angenommen, daß mehr und mehr Konsumgüter "um den Dollar konkurrieren". Das mittlere Einkommen je Familie von 4.422,-- Dollar und die Durchschnittskosten eines Hauses von 13.700,-- Dollar ergeben eine Relation von 1 : 3,1 für 1956, die sich inzwischen nicht wesentlich verändert haben dürften [2]. Für Deutschland beträgt diese Relation heute wenigstens 1 : 5,2, wobei ein Familieneinkommen von 14.400,-- DM [3], dessen Höhe (als Höchstgrenze) einen Haushalt, bestehend aus einem Ehepaar mit zwei Kindern, berechtigt, ein Darlehen aus öffentlichen Mitteln im Rahmen des sozialen Wohnungsbaues in Anspruch zu nehmen [4] und Gesamtherstellungskosten in Höhe von rd. 75.000,-- DM zugrunde gelegt werden müssen. Während die Höhe der Herstellungskosten und die Art der Finanzierung des Erwerbs eines Einfamilienhauses in den USA eine Ansparzeit von etwa einem Jahr erfordert, sind bei den viel höheren Hertsellungskosten eines Einfamilienhauses in

1) Lübkes, Entwicklungen im amerikanischen Wohnungsbau, S. 317 ff
2) Lübkes, Entwicklungen im amerikanischen Wohnungsnau, S. 317 ff
3) Das durchschnittliche Familieneinkommen in Deutschland liegt erheblich unter diesem Einkommenssatz.
4) Wohnungsbauförderungsbestimmungen für 1962, Amtsblatt für Berlin Nr. 56/62

Deutschland und der dadurch bedingten Art der Finanzierung des Erwerbs Eigenmittel in Höhe von etwa 24.000,-- DM, für die im Normalfall eine sehr lange Ansparzeit erforderlich ist, einzubringen [1]. Es ist unter diesen Umständen verständlich, wenn die Propagierung des vor allem ideologisch bestimmten Zieles, dem Wohnen im eigenen Einfamilienhaus, zur herrschenden Wohnform zu verhelfen, verbunden ist mit der Forderung, die Bereitschaft zu höheren Aufwendungen für die Wohnungsnutzung und zu anhaltenden starken Sparleistungen zu stärken. Aber das geschieht zu einer Zeit, in der mehr und mehr Konsumgüter um die DM konkurrieren.

Eine vergleichende Untersuchung des Wohnungsbaues, z. B. in den USA und Deutschland, müßte in erster Linie eine umfassende Strukturanalyse sein, die insbesondere auch die zeitliche Dimension des Wirkens strukturbestimmender Faktoren berücksichtigt. So haben zweifellos die besondere Wirtschaftsgesinnung bzw. Lebenseinstellung der amerikanischen Bevölkerung, die u. a. in der hohen Mobilität ihren Ausdruck auch jetzt noch findet, wesentlichen Einfluß auf die Ansprüche gehabt, die man an die Dauerhaftigkeit der Wohnhäuser stellte und damit zum Überwiegen der leichten Bauweise mit Holzkonstruktionen geführt. Eine derartige Analyse kann und soll hier nicht vorgenommen werden, weil die wenigen Daten ausreichend sind, die Beziehungen zwischen der Produktivität des Wohnungsbaues und der Versorgung mit Wohnraum in ihren Grundzügen darzustellen.

Eine für amerikanische Verhältnisse typische Erscheinung ist die Kombination von Funktionen, die im deutschen Wohnungsbau getrennt sind. Freiberufliche Architekten haben offenbar am Einfamilienhausbau sehr geringen Anteil, ihre Tätigkeit erstreckt sich auf die nach den individuellen Wünschen von Bauherren errichteten Häuser und andere teurere Häuser, die in nur kleinen Serien errichtet werden. Daneben vereinigen die sogenannten Home Builders in sehr vielen Fällen die Funktionen der Terraingesellschaften, der Bauherrenunternehmen und der bauausführenden Unternehmen in sich. [2]

---

1) Die Werte der Gesamtherstellungskosten und der erforderlichen Eigenmittel stammen aus Wirtschaftsichkeitsberechnungen für Westberliner Bauvorhaben; diese Werte sind auch in Bezug auf die Bundesrepublik annähernd repräsentativ.

2) Plett a.a.O. S. 41

Neben der hohen Produktivität des Einfamilienhausbaues war eine wichtige Voraussetzung für deren Entwicklung in den USA die starke Motorisierung. Die Möglichkeit, unabhängig von den Fahrplänen öffentlicher Verkehrsmittel, weite Anfahrten zu den Arbeitsstätten bewältigen zu können, mit dem gleichen Fahrzeug, das an den länger werdenden Wochenenden für andere Zwecke benutzt werden konnte, führte dazu, "daß sich die Grenzen von "suburbia", wie man das Umland der Städte ... bezeichnet, weiter hinausschieben und so das Gebiet der "metropolitan areas" mehr als verdoppeln" konnte. Die Folge ist aber auch die negativ zu wertende Erscheinung des teilweise wilden Wucherns der Städte in die Landschaft und die daraus resultierende städtebaulich unerwünschte Ungegliedertheit amorpher Siedlungsräume. Diese als "Los-Angelisation" bezeichnete Erscheinung soll durch ordnungspolitische Maßnahmen unterbunden und zu geordneter Entwicklung gebracht werden [1].

Das Abwandern großer Bevölkerungsmassen aus den Zentren der Großstädte war die direkte Folge des Wachsens der suburbs. Allein in New-York-City führte das zu einer Abwanderung von rund einer Million Menschen in der Zeit von 1950 - 1960 [2]. Durch diese Abwanderungen verödeten Teile der Cities, die als Geschäftsgegenden einen großen Teil des zahlungskräftigen Mittelstandes als Kunden an die Supermarkets innerhalb des Suburbiagebietes verloren hatten [3]. Die Abwanderung der mittelständischen Bevölkerungsschichten wurde häufig durch Zuwanderungen aus dem Süden der USA, aus Puerto Rico und Mexiko mengenmäßig ausgeglichen [4], [5]. Die schlechteren Einkommensverhältnisse dieser Zuwanderer führten zu Überbelegungen früherer Mittelstandswohnungen, die deren Verfall und die Bildung von Slums rapide beschleunigten. Ohne diese Zuwanderungen, die typisch sind für Städte wie New York und Chicago und die zu einer relativen Stabilität der Bevölkerungszahl der Großstädte führten, würde sich durch die steigende Höhe der Leerwohnungsziffern das ständige Ab-

1) Lübkes, USA. Stadtplanung und Fernstraßen, S. 41
2) Plett a.a.O. S. 38
3) Lübkes, USA. Chicago : Eine Millionenstadt erneuert sich, S. 39 ff
4) Lübkes, USA. Chicago : Eine Millionenstadt erneuert sich, S. 42
5) Nur durch diese Zuwanderungen wurde verhindert, daß ältere Wohnungen, die den Ansprüchen der heutigen Zeit nur noch begrenzt genügten, vom Wohnungsmarkt verschwanden.

sinken der Gebäude- und Bodenwerte noch verstärkt haben. Dennoch steigen bei Sanierungen die Grundsteuereinnahmen teilweise so beträchtlich, daß die Kosten der Grundstücksankäufe und -bereinigungen, die von der öffentlichen Hand soweit übernommen werden, wie sie die Erlöse der Verkäufe an die späteren Bauherren übersteigen, in kurzer Zeit abdecken. So stiegen z. B. bei dem Sanierungsprojekt Park-Town-Place in Philadelphia die Grundsteuereinnahmen von 17.000,- Dollar auf etwa 250.000,- Dollar pro Jahr nach der Sanierung [1].

Zusammen mit der Sanierung von Slumgebieten erfolgt die Erneuerung der Cities, die, ebenso wie die Slumsanierung, als eine direkte Folge der durch die hohe Produktivität der amerikanischen Bauwirtschaft ermöglichten Neubautätigkeit im Suburbiabereich angesehen werden muß. So soll bis zum Jahre 1980 das Stadtzentrum von Chicago (central area) neu gestaltet werden. Hieran sind insbesondere auch die Eigentümer der durch die Entwicklung der Suburbia stark entwerteten Geschäftsgrundstücke der Innenstadt interessiert. Im Falle des central area Chicago werden daher von privater Seite 85 % der Erneuerungskosten getragen, die restlichen 15 % von der öffentlichen Hand, die zum Teil im Zusammenhang mit der Unterbringung öffentlicher Behörden aufgewendet werden dürften [2].

Der bedeutende Umfang des Wohnungsbaues mit Fertigbauverfahren in der Sowjetunion dürfte darauf hinweisen, daß es in einer Zentralverwaltungswirtschaft, die keine Rücksicht auf bestehende Kapazitäten einer Bauwirtschaft zu nehmen hat [3], offenbar nur die Wahlmöglichkeit einer Industrialisierung des Wohnungsbaues verbleibt, wenn eine schnelle Verbesserung der Wohnverhältnisse erreicht werden soll.

Die in den USA unter anderen Voraussetzungen erreichte hohe Produktivität des Wohnungsbaues, die sich auf eine "durchrationalisierte" Bauwirtschaft und industrialisierte Verfahren der Vorfertigung kleiner Elemente stützt, kann als Beispiel dafür dienen, daß eine der Industrie angenäherte Produktivität, verbunden mit einem hohen Qualitätsniveau der Ausstattung der Häuser, dazu führt, daß eine sehr gute Wohnungsversorgung die Konkurrenz der Konsumgüter um die verfügbaren Einkom-

---

1) Plett a.a.O. S. 46

2) Lübkes, USA. Chicago: Eine Millionenstadt erneuert sich, S. 49

3) die, nach dem Umfang des bisherigen Wohnungsbaues in der Sowjetunion zu urteilen, nur relativ klein sein muß.

men zu bestehen imstande ist. Nur durch die daraus resultierende Stärke des Absatzes von neuen Wohnhäusern werden die Voraussetzungen zur Erneuerung der alten Stadtzentren geboten.

IV. Die Ursachen unzureichender Produktivitätssteigerungen im Wohnungsbau. Die Forderung strukturpolitischer Maßnahmen.

Es ist das Ziel dieser Arbeit, durch Einbeziehung qualitativer Gesichtspunkte der Wohnungsversorgung zum Problem der Zielsetzung der Wohnungsbaupolitik beizutragen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß Bemühungen dieser Art durch die auch heute überwiegend als gültig angesehenen Normen Max Webers, nach denen es kein wirtschaftswissenschaftliches Verfahren gibt, das eine Entscheidung zur Bewertung von Zielen und damit zur Zielsetzung überhaupt ermöglicht, in Frage gestellt sind. Nach Weber ist der Sinn der Diskussion über die praktische Wertung die Herausarbeitung der letzten wirklich konsequenten Wertaxiome, von denen die entgegengesetzten Meinungen ausgehen[1]. Diese Diskussion muß eine Operation sein, die von der Einzelwertung und ihrer Analyse ausgehend zu immer prinzipieller werdenden Stellungnahmen führt. Sie gilt wie Logik[2].

Die prinzipielle Stellungnahme führte im vorliegenden Fall zur Forderung der Steigerung der Anpassungsfähigkeit der Wohnungsversorgung an die sich wandelnden soziokulturellen Gegebenheiten. Diese Forderung wurde als ein übergeordnetes Zielprinzip bezeichnet. Es wurde teilweise abgeleitet aus der Kritik an früher geschaffenen und jetzt noch wirksamen Zuständen der Wohnungsversorgung, für deren Akzeptierung, ebenso wie für die Akzeptierung geringwertiger Neubauwohnungen, eine im einzelnen hinsichtlich ihrer Ursachen nicht bestimmbare Substitutionsneigung zugunsten industrieller Erzeugnisse oder durch industrielle Erzeugnisse ermöglichte Leistungen veratnwortlich ist. Die Praktikabilität dieses Zielprinzips für wohnungsbaupolitische Zielsetzung ergab sich daraus, daß die Qualität der Wohnungsversorgung mit allen ihren Komponenten, die z.B. auch die Lage zum Verkehr erfaßt, als abhängig zu sehen ist von dem Lebensalter der Wohnung bzw. eines Siedlungsteils.

---

1) Max Weber a.a.O. S. 470
2) Max Weber a.a.O. S. 472

1. Die indirekten Hindernisse einer Strukturänderung durch die Vielzahl mittelständischer Wohnungs- und Bauunternehmer und deren Förderung durch den Staat.

Bei der Formulierung und Darstellung des übergeordneten Zielprinzips wurden in der vorliegenden Arbeit die speziellen Stellungnahmen übersprungen, die durch Mentalitäten und Ideologien bestimmt, das vermittelnde Element zwischen der gegebenen wirtschaftlich-sozialen Struktur des Wohnungswesens und den Prozessen in der Wohnungswirtschaft darstellen.

Teilziele der Stadterneuerung, deren Probleme in letzter Zeit in der Fachwelt in zunehmendem Maße diskutiert werden, sind

1. die Sanierung (Abbruch) und Neubebauung,
2. die Modernisierung von Altbaugebieten und
3. die Erhaltung und Instandsetzung von Altbaugebieten.

Bei der Erörterung der erforderlichen Maßnahmen haben die Grundbesitzerverbände, die die Interessen der privaten Wohnungsunternehmer, die überwiegend Einzelpersonen sind, vertreten, mit dem Argument der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes die Bevorzugung der oben zu 2. und 3. aufgeführten Ziele gefordert [1]. Nach den Vorstellungen des früheren Wohnungsbauministers Preußker sollen diese Ziele durch staatliche Interventionen gefördert werden. Es ist anzunehmen, daß diese Forderung mit dem Anspruch auf Berechtigung auch für die Bundesrepublik erhoben wurde [2].

Das Argument der Eigentumsgarantie verdient hier besonderes Interesse, weil die Eigentümer älterer Mietwohnhäuser Enteignungsmaßnahmen erwarten, bei denen ihnen zwar durch den Schutz unserer Rechtsordnung eine angemessene Entschädigung (nach dem Zeitwert) zuerkannt, aber die Realisierung offenbar optimistisch eingeschätzter Ertragserwartungen für die Zukunft unmöglich gemacht werden würde.

Die Argumentation mit der Garantie des persönlichen Eigentums nach dem Grundgesetz liegt schon deshalb nahe, weil das direkte persönliche Eigentum am Boden und an den mit diesem verbundenen Wohnbauten für den ei-

1) Die Berliner Wirtschaft, 12. Jahrgang, Nr. 6, S. 185

2) Gegenstand der Delegiertenversammlung des Verbandes der Berliner Haus- u. Grundbesitzervereine war u. a. die Forderung eines Hilfeprogramms für den Berliner Hausbesitz

genen und fremden Bedarf die besondere politische Förderung genießt. Schon Röpke schrieb zur Frage des persönlichen Eigentum folgendes: "Nicht zuletzt kommt es nämlich darauf an, konkret anzugeben, was denn nun unter dem Eigentum gemeint sei, das wir den Eigentumslosen verschaffen wollen, um sie aus ihrem proletarischen Dasein zu erlösen. Gewiß nicht Aktien der Royal Dutch Co. oder ein Automobil, sondern etwas, das die Funktion des Eigentums erfüllt, dem Dasein Halt, Schwere und Wurzel zu geben. Es muß sich also vorzugsweise um Eigentum von vitaler Bedeutung handeln, und dies ist einerseits das Produktionseigentum und andererseits das Wohnungseigentum. Die Konzentration des Eigentums bedeutet ja in der Tat im wesentlichen diejenige der Produktionsmittel, und so entsteht denn die Frage, wie hier eine Dezentralisierung möglich ist. Soweit die technisch-organisatorischen Vorzüge des Großbetriebes eine Dezentralisierung des konkreten Produktionseigentums unmöglich machen, wird man sich mit der Demokratisierung der bloßen Rechtstitel (Aktien) begnügen, dabei aber mit vielen Unzuträglichkeiten rechnen müssen. Weitaus befriedigender würde es sein, wenn es möglich wäre, eine Dezentralisierung des Produktionseigentums durch eine Vermehrung der Klein- und Mittelbetriebe durchzuführen ..."[1]

"Glücklicherweise gibt es nun eine Form des Produktionseigentums, die in wunderbarer Weise zwei Eigenschaften vereinigt: daß sie aufs äußerste - bis auf die Arbeitskapazität des einzelnen und seiner Familie - dezentralisiert werden kann, und daß sie die vitalste unter allen Formen des Eigentums darstellt. Es handelt sich um das Bodeneigentum, und diese Form des Eigentums hat noch die weitere wesentliche Eigenschaft, daß es mit dem Wohnungseigentum verschmolzen werden kann. Es ist dasjenige Eigentum - in seiner doppelten Eigenschaft als Produktions- und als Wohnungseigentum -, das auch dort der Proletarisierung ein Ende machen kann, wo, wie in vielen Industrien, eine Dezentralisierung des Produktionseigentums in bezug auf den Hauptberuf praktisch ausgeschlossen ist"[2].

Trotzdem Röpke es nicht besonders hervorhebt, ist es offensichtlich, daß er für die privaten Einzelwohnungsunternehmer und die Eigentümer von Einfamilienhäusern das Ideal persönlichen Eigentums verwirklicht sieht. Es ist schwer verständlich, wenn Röpke wenige Seiten später die moderne Großstadt, "so wie sie in den letzten hundert Jahren die zivilisierte Welt bedeckt hat, als die monströse Abnormität" sieht, "die sie in Wirklichkeit ist, und

1) Röpke a.a.O. S. 277 f
2) Röpke a.a.O. S. 278

es als eine heute unbegreifliche Verirrung" erkennt, "daß man auf diese Entwicklung, getreu dem Kulte des Kolossalen, noch stolz gewesen ist. Natürlich - damit wenden wir uns gegen die mißverständliche Auffassung, als ob wir "Städtezertrümmerer" sein möchten - muß es in jeder Hochkultur neben dem flachen Lande Zentren des politischen, geistigen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens geben, eben die Städte. Wenn als solche Zentren heute die Großstädte erscheinen, so hören sie damit nicht im geringsten auf, etwas völlig Abnormes zu sein[1]"....

"... Diese Erkenntnis, daß die moderne Großstadt ein durch und durch pathologisches Produkt ist, greift immer mehr um sich und führt zu der richtigen Folgerung, daß der Abbau dieses Produkts eines der wichtigsten Ziele der Gesellschaftsreform sein muß. Es zu erreichen ist die vornehmste und kühnste Aufgabe der Landesplanung: negativ durch Auflockerung der Wohnungs- und Industrieklumpen und Verhinderung einer weiter um sich fressenden Großstadtvergrößerung, positiv durch weitestmögliche Verwirklichung des Ideals der Einfamilienwohnung mit Garten[2]".

Als Ursache des jetzigen Zustandes unserer Städte ist aber, wie dargestellt wurde, die Kompromißformel zu sehen, die zu Beginn ihrer Wirksamkeit zu einem Ausgleich zwischen den gültigen Ordnungsvorstellungen und dem gültigen Eigentumsbegriff führte. Sie bewirkte, daß eine spekulative Massenbewegung zu weitgestreuter mittelständischer Eigentumsbildung an städtischen Wohngebäuden führte, und daß - wiederum durch diesen Prozeß bedingt - die Unternehmungsgrößen auf den ursprünglich gegebenen mittelständischen Charakter festgelegt blieben. Diesen Kausalnexus, der von der Kompromißformel über die Vielzahl der Wohnungs- und Bauunternehmer, d.h. einer Vielzahl von direkten Eigentümern an Mietwohngebäuden und Klein- und Mittelbetrieben, zu dem jetzigen Zustand unserer Städte führte und der gerade den Wert des direkten Eigentums in Frage stellt, wird von Röpke nicht berücksichtigt. Denn "Auflockerung der Wohnungs- und Industrieklumpen" und, das sei hier ergänzend erwähnt, alle übrigen Sanierungs- und Erneuerungsmaßnahmen, die sich auch auf ältere Einfamilienhausgebiete erstrekken können, bedeuten letztlich persönliches Eigentum am Boden und an Wohngebäuden entweder nach Art und Maß der Nutzung oder an sich zu beschränken, zu ändern oder aufzuheben. Wenn die Form des direkten Eigentums einen größeren Wert haben sollte, als z. B. die des Eigentums an Wertpapieren, so erfährt dieser Wert aber auf jeden Fall eine Relativierung

1) Röpke a.a.O. S. 282
2) Röpke a.a.O. S. 283

durch die Wertnormen, die sich über die kollektiven Bedürfnisse aus den gewandelten soziokulturellen Verhältnissen ergeben. Es wurde bereits früher festgestellt, daß Röpke irrte, als er das Fehlen von Ordnungsnormen in der Zeit der Entwicklung unserer Städte als verantwortlich für deren jetzigen Zustand bezeichnete. Mit der Gültigkeit der Normen und Vorstellungen im Zeitverlauf ändert sich auch der besondere Wert des bestehenden direkten Eigentums am Boden und den Wohnbauten. Der Interessenstandpunkt der Grundbesitzerorganisationen bedient sich demnach zu Unrecht des Arguments der Eigentumsgarantie, auch wenn man Röpkes Ansicht in der Bewertung direkten Eigentums folgt.

Die Durchsetzung des Prinzips der Steigerung der Anpassungsfähigkeit stößt unter den jetzt gegebenen Bedingungen auf den Widerstand der Eigentümer der zu ersetzenden Wohnbauten, durch deren Interesse an der Erhaltung dieser Wohnbauten die Wirkungsbreite der Neubautätigkeit beschränkt werden kann. Voraussetzung dafür, daß dieses Hindernis überhaupt wirksam werden kann, ist die früher dargestellte Substitution besserer Wohnungsversorgung durch anderen Konsum, der durch die ständig relativ steigenden Baukosten bedingt ist.

2. Die direkten Hindernisse einer Strukturänderung durch den geringen Umfang der Einzelaufträge

Durch die Eigenart der Vielzahl und meist geringen wirtschaftlichen Kraft der Gruppen der Bauherren und Wohnungsunternehmer ergibt sich ein direktes strukturelles Hindernis für die Durchsetzung einer kostensenkenden Produktivitätssteigerung im Wohnungsbau. So hat Martin Wagner bereits Anfang der zwanziger Jahre die Baukostenverbilligung als ein Auftraggeberproblem bezeichnet.

"Die Lösung des Baukostenverbilligungsproblems ist kurz gesagt davon abhängig, daß Bauauftraggeber entstehen, die die Finanzierung des Wohnungsbaues in Kolonien von 500 bis 1000 Wohnungen in die Hand nehmen und diese Kolonien nach wenigen, möglichst gleich dimensionierten Typen zur Ausführung bringen lassen. Diese Zusammenfassung und Vereinheitlichung des Auftragsmarktes ist grundlegende Voraussetzung für eine 50prozentige Verbilligung des Wohnungsbaues"[1].

"In den Kreisen der Fachleute des Baugewerbes ist diese Voraussetzung für eine durchschlagende Baukostenverbilligung kaum erkannt. In den Kreisen der Bauauftraggeber (Gemeinden, Baugenossenschaften, Siedlungsgesellschaften usw) stößt sie auf natürliche Hemmungen, die ihren Grund darin haben, daß sie ihr Bauherrenglück und Bauherrenunglück zugunsten eines leistungsfähigen Trägers des Wohnungsbaues nicht aufgeben wollen" [2].

"Die Fachleute diskutieren heute noch die 5 und 10prozentige Baukostenverbilligung, wollen aber die 50prozentige nicht sehen, weil sie in kleingewerblichen Anschauungen ganz verfangen sind. Die Bauauftraggeber können und wollen sich noch nicht loslösen von dem Ehrgeiz, selbst zu bauen, wenngleich dieser Ehrgeiz das Volk auch jährlich Hunderte von Millionen Goldmark kostet und dem Nutznießer der Wohnung Zeit seines Lebens große Teile seines Einkommens raubt"[3].

"Es ist an der Zeit, die wirtschaftliche Unsinnigkeit der von den Auftraggebern künstlich aufgetürmten Hemmungen gegen die Verbilligung des Wohnungsbaues klar zu erkennen.

1) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 14 f
2) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 15
3) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 15

Schauen wir uns das Bauprogramm einer Großstadt wie Berlin an.
Bis zu der Zeit, wo diese Zeilen geschrieben wurden, hat die Stadt Berlin 2500 Wohnungen aus der Hauszinssteuer finanziert. Auf jedes Bauvorhaben entfallen durchschnittlich 50 Wohnungen, für die insgesamt mehr als 100 Wohnungstypen aufgestellt wurden" [1].

"Keiner der 50 Bauherren wird behaupten können, daß, wenn die 2500 Wohnungen in 4-5 Typen auf fünf anstatt auf fünfzig größeren Baustellen um 30 Prozent billiger errichtet worden wären, diese Wohnungen keinen Mieter oder keinen Käufer gefunden hätten [2]".

Wagner hatte dabei schon die Industrialisierung des Wohnungsbaues im Auge [3], die größere Serien von Wohnbauten erforderte, als sie sich bei der Art der Auftragserteilung damals wie auch noch zum überwiegenden Teil heute ergeben konnten.

---

1) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 15
2) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 15
3) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, S. 10 f

3. Die von den Architekten ausgehende Behinderung einer Strukturänderung

Neben der Größe der Serien hat für die Bauindustrialisierung die Kontinuität der Auftragserteilung erhebliche Bedeutung. Auch hier ist die Vielzahl der Bauherren und deren begrenzte finanzielle Kraft ein erheblicher Hinderungsgrund. Abgesehen von konjunkturellen Einwirkungen können sich daraus Zufälligkeiten der Auftragsverteilung ergeben die eine Bauindustrialisierung verhindern können. Soweit Ansätze zur Industrialisierung des Wohnungsbaues in der Bundesrepublik festzustellen sind, hatten sie vertragliche Bindungen zwischen Fertigungsbetrieben und großen Bauherrengesellschaften (gemeinnützigen Wohnungsunternehmen) über die mehrjährige Abnahme von Mindestproduktionen zur Voraussetzung.

In der Funktionsteilung, bei der die Programmsetzung und Finanzierung durch den Bauauftraggeber erfolgt, hat der Architekt, wie schon dargestellt, die Aufgabe, den Bauherren zu beraten, die Vorplanung, Entwurf und Bauleitung durchzuführen.

Wenn heute von einem "Wendepunkt im Baune" [1] gesprochen wird, dessen bevorstehender Realisierung "das natürliche Beharrungsvermögen, die Abneigung das Gewohnte und Vertraute durch das Unbekannte und Neue zu ersetzen" [2] entgegensteht, so muß darauf verwiesen werden, daß die Notwendigkeit dieser Wende und ihre Konsequenzen für die Rolle der Architekten schon vor vierzig Jahren von Gropius [3], Martin Wagner [4] und anderen aufgezeigt wurden. Im Jahre 1959 schrieb von Halasz über einen bevorstehenden Wandel der Funktion des Architekten:

"Der Fertigbau ist ein konsequenter Schritt der Bauwirtschaft auf dem Weg zur Rationalisierung. Fertigbau hat aber zur Voraussetzung die Serienfertigung und diese wiederum fordert eine weitgehende Typung. Noch nie hat der Architekt vor einer das Wesen seiner Arbeit stärker beeinflussenden Umstellung gestanden wie jetzt [5]".

1) Wachsmann, Wendepunkt im Bauen, passim
2) Wachsmann a.a.O. S. 49
3) Gropius a.a.O. S. 116 ff (Es handelt sich bei diesem Aufsatz um die Nachveröffentlichung eines bereits 1924 geschriebenen Aufsatzes)
4) Martin Wagner, Probleme der Baukostenverbilligung, passim
5) von Halasz, Umdenken auf Fertigbau, S. 5

"Es ist ein totales Umdenken nötig. Durch Jahrtausende in Planung und Bauausführung mit individuellen Einzelentwürfen überwiegend an das Handwerkliche gebunden, ist der Architekt gewohnt, seine ganze Intensität der immer individuellen Aussage in jedem Einzelfall hinzugeben. Die Vervielfachung seines Werkes ist ihm im Grunde zuwider. Er weist darauf hin, daß wahrhaftig große Werke immer einmalig waren und immer die Leistung einer einzelnen Persönlichkeit. Im teamwork sei bisher kein Gedicht geschrieben und keine Symphonie komponiert worden, und so sei es auch mit den großen Leistungen der Baumeister gewesen. Aber wir befinden uns in einem Umbruch. Früher beherrschte der Meister sein Handwerk, er beherrschte die Technik seiner Zeit in vollem Umfang und in allen Einzelheiten. Daher konnte sein Werk sich zur Vollkommenheit entwickeln, wenn zum Können noch die geniale Intuition und das künstlerische Gefühl kamen. Heute muß jeder Einzelentwurf unvollkommen bleiben, da kein Mensch mehr die Technik seiner Zeit in allen Einzelheiten überblicken kann. Wir müssen umdenken. Das teamwork, das in anderen Bezirken der Technik (in der Atomtechnik z.B.) zu großen Leistungen geführt hat, wird in Zukunft auch den Bauentwurf beherrschen. Ein fruchtbarer Gedanke konnte frührer im Kopfe eines Einzelnen geboren werden, weil dieser Einzelne die gesamte geistige Potenz seiner Arbeit in sich trug. Ein Gedanke wird in Zukunft nur dann fruchtbar sein, wenn er aus dem Nährboden der Gemeinschaft wächst, in der ein Einzelner vielleicht Sprecher aber nicht Führer sein kann"[1].

Diese Forderung ist ihrem Inhalt nach derjenigen gleich, die z.B. Gropius 1924 eindringlich gestellt hat[2]. Ein Jahr später hat Martin Wagner nach seinen in den USA gesammelten Erfahrungen geschrieben:

"Hatte ich schon vor meiner Reise einige Zweifel, daß es meinen Architektenkollegen jemals gelingen könnte, das Baukostenverbilligungsproblem zu lösen, so habe ich diese Hoffnung heute gänzlich aufgegeben, nachdem ich sehen mußte, daß auch die amerikanischen Architekten - mit geringen Ausnahmen - dieses Problemfeld an die Ingenieure haben abgeben müssen[3]".

"... Im Wohnungsbau wurde den Architekten etwas Unmögliches zugemutet: sie sollten Vorschläge auf einem Gebiet machen, auf dem sie nicht sachverständig sind. Oder war es eine absichtliche Irreführung der öffentlichen Meinung, die Architekten als Sachverständige hinzuzuziehen, wo nur die Tech-

1) von Halasz a.a.O. S. 5
2) Gropius a.a.O. S. 116 ff
3) Martin Wagner, Amerikanische Bauwirtschaft, S. 96 f

niker und Wirtschafter der baustofferzeugenden Industrie und des Baugewerbes zu sprechen haben? Ich glaube, in der Tat nichts Neues zu sagen, wenn ich behaupte, daß das Schwergewicht der Diskussion über das Baukostenverbilligungsproblem auf einen falschen Punkt eingestellt war. Nicht in der Planung, sondern in der Fabrikation der Ware Wohnung liegt die Lösung des Problems. Und so lange die Architekten sich dieser Seite des Problems nicht zuwenden, so lange werden alle ihre Bemühungen, die Baukosten senken zu wollen, vergeblich sein[1]".

Bei seinen Bemühungen um Baukostensenkungen sah sich Wagner in seiner Hoffnung getäuscht, daß seine Architektenkollegen ihn unterstützen würden. "Mein Verständnis für tragische Irrtümer wird mich jedoch über die Täuschung hinwegbringen. Ich werde meine Arbeit fortsetzen, auch wenn sie von meinen Kollegen nicht diskutiert wird[2]".

1) Martin Wagner, Amerikanische Bauwirtschaft, S. 96 f
2) Martin Wagner, Amerikanische Bauwirtschaft, S. 96 f

4. Die Fixierung der gegebenen Struktur durch wohnungsbaupolitische Maßnahmen

Die Interdependenzbeziehungen innerhalb einer Teilstruktur, wie der des Bereiches des Wohnungsbaues, erschweren die Feststellung, ob ein Strukturelement als dominierend anzusehen ist. Die Gruppe der Auftraggeber und die durch diese beeinflußte Entwicklung des Produktionsbereiches sowohl durch die Auswirkungen des spekulativen Wohnungsbaues in früherer Zeit als auch durch die Wirkungen des von jeher geringen Umfanges der Einzelaufträge und der damit verbundenen Zufälligkeiten ihrer Verteilung haben die Rationalisierung des Bauvorganges nachhaltig beeinflußt. Durch die Beziehungen beider Strukturelemente erlangten die Funktionen der Architekten, und damit deren Einfluß auf die technische Durchführung des Bauvorganges, die auch jetzt noch in Deutschland gegebene starke Bedeutung. Eine besondere Bedeutung besitzt aber der Produktionsbereich dadurch, daß hier die Produktivität der Bauvorgänge Maßstab für die wirtschaftlich-technische Effizienz des gesamten Bereiches des Wohnungsbaues ist. Aus den Darstellungen der Merkmale dieses Strukturelementes und den Voraussetzungen der Produktivität ergibt sich, daß für eine schnelle Steigerung der Produktivität des Wohnungsbaues die wesentlichen Voraussetzungen fehlen.

Kennzeichnend dafür ist die Finanzierung wissenschaftlicher Forschungen durch den Staat, der in der Bundesrepublik von 1949-1960 rd. 15 Millionen DM für diese Zwecke ausgegeben hat und der für Demonstrativbauvorhaben und Versuchsbauten in der gleichen Zeit etwa 120 Millionen DM als Darlehen aus öffentlichen Mitteln vergeben hat[1]). Die Beträge, die für Forschungsaufgaben zur Verbesserung der Wohnungsqualität im weitesten Sinne und zur Kostensenkung anderweitig aufgewendet wurden, sind unbekannt. Durch den finanziellen Aufwand des Staates sollen etwa 7 Mrd. DM, die über die rd. 110 Mrd. privater und öffentlicher Mittel für den Wohnungsbau in den Jahren 1949-1960 hinaus hätten aufgebracht werden müssen, eingespart worden sein[2]). Da nach Presseveröffentlichungen erst 1961 ein Ausschuß zur Prüfung vorhandener Fertigbauverfahren unter dem Druck der in der Hochkonjunktur stark steigenden Baukosten vom Bundeswohnungsbauministerium auf Veranlassung des Bundeswirtschaftsministeriums ins Leben gerufen wurde, erscheint die Annahme gerechtfertigt, daß Gegenstand der mit öffentlichen Mitteln geförderten Bauforschung nicht industrielle Verfahren waren, die

1) Wedler, Einfluß der Rationalisierungsmaßnahmen seit dem Jahre 1949 auf die Kosten des Wohnungsbaues, S. 214

2) Wedler, a.a.O. S. 218

eine Strukturänderung erforderlich gemacht hätten. Es kann hier nicht geklärt werden, weshalb die öffentlich geförderte Bauforschung den konsequentesten Weg der Baukostensenkung so lange unbeachtet ließ, bis die Baukostensteigerungen ein die Gesamtwirtschaft gefährdendes Maß erreichten. Es ist zu vermuten, daß zu einem gewissen Teil politisch-ideologische Gesichtspunkte der sogenannten Mittelstandspolitik, die ja schon Röpke durch Forderung der Vermehrung der Klein- und Mittelbetriebe propagiert hatte, dieses Vorgehen beeinflußten.

Diese ideologisch bestimmte Mittelstandspolitik und die Politik der Bildung direkten Einzeleigentums, vor allem auch an Mietwohnhäusern, wirken auf die gegebenen strukturellen Verhältnisse des Bereiches des Wohnungsbaues durch die Vielzahl und die geringe Größe der Einzelaufträge konservierend. Darüber hinaus kann die Entwicklung dieser strukturellen Verhältnisse nachhaltig geschädigt werden, wenn der Förderung ("der kleinen Habe" jene Instrumente zum Opfer gebracht werden, die durch ihr wirtschaftlich-organisatorisches Vermögen imstande wären, durch die Größe der von ihnen zu erteilenden Aufträge einer Kostensenkung durch industrielle Bauverfahren den Weg zu ebnen. Diese Wirkung würde die Verwirklichung der Vorschläge haben, die im Zusammenhang mit der Diskussion eines zukünftigen "Wohnungswirtschaftsgesetzes" eine Überführung mit öffentlichen Mitteln finanzierter Wohnungen aus dem Eigentum der gemeinnützigen Wohnungsgesellschaften in das persönliche Eigentum Privater (durch Bildung von Wohnungseigentum) fordern.

Die ideologischen Grundlagen der staatlichen Wohungspolitik sind daher, ebenso wie die strukturellen Gegebenheiten des Bereiches des Wohnungsbaues, Voraussetzungen für die Durchsetzung technischen Fortschritts, der wiederum zu besonderen sozialen Wirkungen führen könnte, die hier als Steigerung der Anpasssungsfähigkeit des Wohnungsbestandes und der Annäherung an eine Befriedigung des objektiven Bedarfs im zuvor definierten Sinne genannt wurden.

Sofern die ideologischen Grundlagen der staatlichen Wohnungspolitik zu einer Überbewertung mittelstandspolitischer Gesichtspunkte führen, müßte das folgende Auswirkung haben:

a) Die Förderung und der Schutz der zahlreichen mittelständischen Bauunternehmen würde direkt die Durchsetzung industrieller Bauverfahren verhindern.

b) Die Förderung des direkten Eigentums an Einfamilien- und Mietwohnhäusern würde indirekt die Durchsetzung industrieller Bauverfahren verhindern, weil damit eine Vielzahl relativ kleiner Bauaufträge eine industrielle Serienproduktion unmöglich machen würde, vorausgesetzt, daß

c) die leistungsfähigsten Instrumente der bisherigen Wohnungspolitik, die großen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften, ihre wirtschaftliche Kraft der Bildung individuellen direkten Eigentums opfern müßten. Nur die großen gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften besitzen schon jetzt die Fähigkeit, jene Vermittlungstätigkeit zwischen einer zukünftigen Bauindustrie und dem Markt für Einfamilienhäuser, Eigentumswohnungen und Mietwohnhäusern (durch Baubetreuungen) auszuüben, die etwa der des Handels bei der industriellen Massenproduktion entspricht.

5. Die Notwendigkeit strukturpolitischer Maßnahmen für den Wohnungsbau

Aus dem Gang der bisherigen Überlegungen ergeben sich die Forderungen, die an eine zukünftige Wohnungsbaupolitik, die sich immer der Deckung des objektiven Wohnungsbedarfes zu widmen hat, zu stellen sind. Diese Wohnungsbaupolitik muß vor allem auf das Vorziel der Schaffung der Voraussetzungen gerichtet sein, die die Realisierung ihres Endziels ermöglicht. Diese Voraussetzungen bestehen in der Industrialisierung des Wohnungsbaues, die nach dem Stand des wissenschaftlichen Fortschritts erreichbar ist und nur durch die Schwierigkeiten der Transformation des wissenschaftlichen in technischen Fortschritt bei der jetzigen Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion gehemmt wird. Die Erreichung dieses Vorzieles und damit der Grundlagen aller zukünftigen Wohnungspolitik setzt daher strukturpolitische Maßnahmen voraus. Ihre Ansatzpunkte müssen die Bereiche der Wohnungsproduktion sein, in denen eine endogene Anpassung der spezifischen Strukturelemente eine unbefriedigend lange Entwicklungszeit benötigen würde, weil u. a. bestimmte Entwicklungsstufen fehlen. Die Notwendigkeit der Anpassung ist hier durch die dominierenden Merkmale der wirtschaftlichen Gesamtstruktur in Industriestaaten bestimmt, die den Charakter des Normalen haben. Abgesehen davon, daß frühere ordnungspolitische Maßnahmen im Wohnungsbau in der dargestellten Weise indirekt dadurch eine Entwicklungsstörung bewirkt haben, daß das Risiko der Bauunternehmer durch destruktive Erscheinungen im Gefolge des spekulativen Wohnungsbaues außergewöhnlich groß war, haben wohnungsbaupolitische und allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen und Ziele das Ergebnis dieser Entwicklungsstörung, zum Teil als Nebenwirkungen allgemeiner Zielsetzungen, konserviert. Am Beispiel der Aufgabenstellung für die direkt staatlich geförderte Bauforschung ist zu sehen, daß diese Maßnahmen, zum Teil durch bewußte einseitige Berücksichtigung der gegebenen Struktur, in wesentlichem Umfang durch Unterlassungen wirkten. Ergänzend und zusammenfassend kann daher folgendes gesagt werden:

1. Die Besonderheit der früheren Wohnungsbaupolitik hat die wesentlichen jetzt noch bestehenden spezifischen Strukturelemente des Bereiches der Wohnungsproduktion geprägt.

2. Die Folgen beider Weltkriege haben für das Angebot an Neubauwohnugngen surch die Stärke und Art der Nachfrage eine echte Konkurrenz ausgeschaltet. Aus diesem Grunde fehlten die Stimulantien des Wettbewerbsdruckes, die unter sonst nor-

malen Umständen [1] zu einer Steigerung der Produktivität führen können.

3. Durch die Unterlassungen der Wohnungsbaupolitik nach den beiden Weltkriegen, die in einer Beschränkung auf Maßnahmen der Ablaufspolitik bestanden, wurden die strukturellen Gegebenheiten konserviert. Durch diese Beschränkung auf die Ablaufspolitik versäumten die für die Wohnungsbaupolitik Verantwortlichen, die Bautechnik zum Gegenstand ihrer Förderung zu machen. Die Auswirkungen der dadurch unverändert niedrig gebliebenen Produktivität wurden durch die Höhe der Subventionen nur teilweise gemildert.

4. Das natürliche Beharrungsvermögen der Wirtschaftssubjekte im Bereich des Wohnungsbaues wurde dadurch verstärkt, daß die Art ihres Wirtschaftens im weitesten Sinne, d.h. einschließlich der Art der Vermögensbildung Privater, als schutz- oder förderungswürdig vom Staat anerkannt wurde.

Strukturpolitik mit dem oben bezeichneten Ziel setzt voraus, daß dem allgemeinen Zielprinzip der Steigerung der Anpassungsfähigkeit des Wohnungsbestandes an die jeweiligen soziokulturellen Gegebenheiten, und damit dem Ziel der Deckung des objektiven Wohnungsbedarfs, wegen seiner großen Bedeutung für die Lebensweise der gesamten Bevölkerung ein höherer Rang zuerkannt wird als weltanschaulich-politisch bestimmten Zielsetzungen, wie etwa dem Ziel der Mittelstandsförderung. Objektiviert ist dieses Zielprinzip durch die Evidenz der Erscheinungen, die sich aus der Dauerhaftigkeit des Gebrauchsgutes Wohnung im Zeitverlauf ergeben, und durch die Bestimmung der Qualität der Wohnungsversorgung als Funktion des Alters der Wohnungen.

Diese Probleme können bei den Architekten nur geringe Aufmerksamkeit finden weil ihre Tätigkeit und ihr Interesse mit der Fertigstellung des von ihnen entworfenen Bauwerkes und nach Erfüllung ihrer Kontrollfunktionen enden. Für die Mehrzahl der Architekten sind Aktions- und Interessenbereich durch den Umfang der Neubautätigkeit im wesentlichen begrenzt. Ihre Tätigkeit erstreckt sich auf die Produktvariation, den zuvor erwähnten experimentellen Prozeß der Anpassung der Qualität des Gutes Wohnung an die geänderten Grundbedürfnisse der Konsumenten. Bei der Anpassung von Wiederauf-

1) Zu berücksichtigen ist hier, daß die Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion nur in beschränktem Umfang die Fähigkeit zu endogener Anpassung an die Voraussetzungen für Produktivitätssteigerungen besitzt. (siehe dazu Seite 129 Anm. 2), und S. 138 f)

bauten an eine Umgebung erhalten gebliebener älterer Wohnbauten ergaben sich zwar Probleme, die auf die Problematik der Dauerhaftigkeit von Wohnbauten im Zeitverlauf hinwiesen. Eine Lösung dieser Probleme durch Abriß und umfassende Umgestaltung ganzer Wohnviertel verbot sich, in Anbetracht der bestehenden großen Wohnungsnot, von selbst. Die dadurch erzielten Kompromisse führten insbesondere zu Diskussionen innerhalb einer - häufig beamteten - Minderheit der Architekten, die sich mit Fragen der Stadtplanung beschäftigten. Das Problem der Steigerung der Anpassung des gesamten Wohnungsbestandes wurde damit zwar noch nicht in seinem gesamten Umfang aufgegriffen, da die aktuellen quantitativen Probleme eine überragende Bedeutung hatten, aber doch berührt. Der mit diesen Fragen sehr vertraute von Nell-Breuning schreibt zu diesen Diskussionen:

"Als sich unmittelbar nach dem Zusammenbruch die ersten Möglichkeiten zeigten, wiederaufzubauen, und wir an die Arbeit gingen, hat man vielfach gesagt, jetzt komme es darauf an, richtig zu bauen. Wir seien zu arm, um zweimal wiederaufzubauen; deswegen müßten wir es gleich von Anfang an richtig machen. Daraus wurde gefolgert, wir müßten von vornherein Wohnungen schaffen, mit denen auch die nächste Generation, ja manchmal sagte man auch noch die übernächste Generation, zufrieden sein werde. Auf den ersten Blick ein einleuchtender Gedanke; bei genauerem Überdenken erweist er sich jedoch als irrig. Schon damals habe ich die Meinung bertreten, wir seien nicht zu arm, um zweimal wiederaufzubauen; wir könnten durchaus den Weg gehen, vorerst einmal Provisorien zu schaffen, möglichst schnell Wohnungen zu errichten, um den größten Teil Wohnungssuchender, die ungeheure Zahl der Heimatvertriebenen und der Flüchtlinge, zunächst überhaupt einmal vernünftig unterzubringen; wenn das geschafft sei, dann könnten wir darangehen, unseren gesamten Bestand an Wohnungen, wahrscheinlich anfangend von den ältesten, abzuwracken und durch neue, zeitgemäße Wohnungen zu ersetzen. Wir haben den anderen Weg eingeschlagen und haben uns bemüht, gleich in den ersten Jahren verhältnismäßig hochgespannte wohnungskulturelle Forderungen durch unsere Neubauten zu befriedigen, sicherlich ein höchst achtenswertes Bestreben; aber heute schon machen wir die Beobachtung, daß das, was in den ersten Jahren des Wiederaufbaues geschaffen worden ist, den gestiegenen Ansprüchen zur Zeit schon nicht mehr genügt. Heute schon greifen Überlegungen Platz, wann man das damals Geschaffene wieder beseitigen und durch etwas Besseres ersetzen könne [1]".

Erst im Zusammenhang mit der Planung größerer Siedlungen scheint die Frage der Anpassungsfähigkeit des Neuzuschaffenden an die Erfordernisse einer

1) von Nell-Breuning, Wohnungsbau- u. Mietpreispolitik heute, S. 167

späteren Zeit Beachtung gefunden zu haben. Zu einem Wettbewerbsvorschlag für die Errichtung einer Vorstadtsiedlung bei Hamburg wurden folgende Erläuterungen des Grundgedankens der Planung von einem der Verfasser dieses Plans gegeben:

"Man kann die Stadt oder eine Siedlung als Kommunikationssystem betrachten, wie es etwa die Leute tun, die mit Elektronik zu tun haben. Ich nehme das einfach als Analogie. Da kann man unterscheiden: die Objekte, die Organe, zwischen denen die Kommunikation stattfindet, die Leitungen und - für den Städtebau das wichtigste - die Schaltorte. Diese Systeme, also etwa die der "Denkmaschinen", haben zwei wichtige Elemente, nämlich die Rückkopplung und das Wahlvermögen. Unter Rückkopplung meine ich eben das: Bedürfnisse haben, sie mit gewissen Mitteln erfüllen, zu einem Resultat kommen und dann schon merken: es ist ja falsch. Die Zeit läuft ja.

Es hat mir einen tiefen Eindruck gemacht, als vor etwa zehn Jahren bei einem Vortrag in Zürich erklärt wurde, man befände sich in einer grauenhaften Situation: man habe viele Wohnungen zu bauen und wüßte genau, daß im Moment, wo die Pläne fertig sind, auch sofort gebaut würde. Und nach fünf Jahren stehe das Planungsinstitut vor dem Resultat, aber ohne jede Möglichkeit, einzugreifen. Im Moment, wo die Pläne fertig seien und man anfinge zu bauen, wisse man schon, was alles falsch gebaut wird. Es muß doch aber eine Möglichkeit geben, auch wenn man den Zeitbedarf nicht ändern kann, daß man sich gewisse Reserven offenläßt, die eine laufende Korrektur erlauben. Ich meine, im Extrem, eine Siedlung ist nie fertig; sie ist eben kein Objekt, das fertig ist im Sinne des Theaters von Mies van der Rohe, sondern es ist ein beziehungsreiches Knäuel, das lebt und bei dem man ganz behutsam eingreifen muß, das man steuern muß. Wir brauchen also für unser anpassungsfähiges System Steuerungsmittel: Steuerungsmittel für die Rückkopplung, das ist in der Zeit, und Steuerungsmittel im Raum, man soll wählen können" [1].

Die Verfasser des Wettbewerbsvorschlages sind bei gleicher Beurteilung des Grundproblems für den Wohnungs- und Siedlungsbau zu anderen Ergebnissen gekommen, als hier vorgetragen wurde. Nach ihren Vorstellungen müßten bei jeder größeren städtebaulichen Planung Reserven an Bauland unbebaut bleiben, die eine Ergänzung der Siedlung nach späteren Erfordernissen möglich machen. Damit wäre aber das Problem der Entwertung von Wohnbauten vor Ablauf ihrer Lebensdauer nur zum Teil gelöst, weil die Dispositionsfreiheit über Bauland im Zeitverlauf nur die Hinzufügung von Neubauten, Ver-

1) Gutmann/Schwarz, Demokratische Planung - offene Planung, S. 22 ff

sorgungseinrichtungen oder etwa erforderlicher Verkehrsflächen ermöglicht und damit zwar auf bestimmte Qualitätsmerkmale einwirkt, ohne aber diejenigen zu erfassen, die durch die einzelnen Wohnungen selbst gegeben sind. Die Planverfasser, die Vorfabrikation als Mittel der Anpassung im Zeitverlauf deshalb glauben ablehnen zu müssen, weil sie das wirtschaftliche Gewicht des Erschließungsaufwandes für die erstmalige Bebauung eines Geländes überschätzen und nicht im Zusammenhang mit den gesamten Herstellungskosten sehen, haben auf eine weitere Anpassungsmöglichkeit hingewiesen, die als eine Ergänzung der in dieser Arbeit dargestellten von Bedeutung sein könnte. Die Anpassungsmöglichkeit durch Vorhaltung von Reservegelände ist zweifellos begrenzt, und zwar vor allem durch den Erschließungsaufwand, der schon zur Zeit der ersten Bebauung des gesamten - erst gering ausgenutzten und später voll zu überbauenden - Geländes erforderlich ist. Die Möglichkeit der räumlichen Anpassung ist demnach eine Funktion des Größenanteils des Reservegeländes und der Lebensdauer des mengenmäßigen Durchschnitts des Wohnungsbestandes. Bei langer Lebensdauer wird demnach ein Zeitpunkt erreicht werden, zu dem das verfügbare Reservegelände voll bebaut sein wird und keine weiteren Möglichkeiten der Verbesserung der Wohnungsqualität durch Einwirkung auf die Merkmale der Lage (Umgebung) gegeben sind.

Das hier genannte Planungssystem besitzt seine Gültigkeit demnach nicht voraussetzungslos. Es bestätigt aber dadurch, daß es sich auch um die Lösung des Problems der zeitlichen Anpassung bemüht, und durch die Folgerichtigkeit der Analyse des Grundproblems die hier vertretene Auffassung, daß das Zielprinzip der Anpassung des Wohnungsbestandes und damit die Setzungen der zu seiner Realisieurng erforderlichen Vorziele, objektiviert im dargestellten Sinne und in einem sich nicht nur auf den Bereich der Wohnungsbaupolitik beschränkenden Umfang, übergeordnet sind.

Die zur Realisierung dieses Zielprinzips erforderlichen strukturpolitischen Maßnahmen müssen bewirken, daß die Voraussetzungen zur Industriealisierung des Wohnungsbaues geschaffen werden, wobei die Vermeidung sozialer Härten ein besonderes, aber wohl nicht unlösbares, Problem darstellt. Gegenstand dieser Maßnahmen müssen alle jene Elemente der Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion sein, die jetzt die Durchsetzung wissenschaftlichen Fortschritts und das Wirksamwerden technischen Fortschritts hindern.

So müßten gefördert werden:

1. Die Größenentwicklung von Wohnungsbau- und Bauherrenunternehmungen - soweit nötig -, damit der Absatz großer Serien einer industriellen Produktion gesichert ist,

2. durch Investitionshilfen die Entwicklung zu optimalen Betriebsgrößen - gemessen an dem sehr viel höheren Kapitalbedarf industrieller Bauproduktion - der Bauunternehmungen.

Die Folge dieser Maßnahmen wäre eine Verringerung der Bautätigkeit Privater in eigener Bauherrschaft und die Funktionsausweitung bestehender Bauherrenunternehmen auf dem Gebiet der sogenannten Baubetreuung, bei der zugunsten und auf Rechnung des Grundstückseigentümers die Bauherrschaft ausgeübt wird. Daneben würde der sogenannte Vorratsbau, der z.Z. überwiegend von gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften ausgeübt wird, und der in der Errichtung von Einfamilienhäusern zum Verkauf an meist bei Baubeginn unbekannte Käufer besteht, eine Ausweitung erfahren. Die im Verlauf der Entwicklung des industriellen Wohnungsbaues sich bildenden Träger und Formen des Absatzes können vorausschauend kaum dargestellt werden.

Es kann als sicher angenommen werden, daß die Durchsetzung der Industrialisierung des Wohnungsbaues entweder zur Änderung der Bedeutung und Funktion der jetzigen Strukturelemente oder zu einer Wandlung der gesamten Struktur des Bereiches des Wohnungsbaues dadurch führen wird, daß z.B. die Funktion der Bauherren, die zwischen Bauindustrie und den letzten Abnehmern von Bauleistungen vermitteln, in stärkerem Maße als jetzt verselbständigt wird, oder daß sich dem Handel in der übrigen Wirtschaft vergleichbare Unternehmen entwickeln. Zwischen industrieller Bauproduktion und den Endabnehmern würde außerdem der gewandelte Tätigkeitsbereich der Architekten liegen, deren Aufgabe jetzt nicht mehr der Einzelentwurf wäre, sondern die Gestaltung von Wohnbauten durch Kombination verschiedener Bauelemente [1] und die Ordnung dieser Bauwerke zueinander. Der Tätigkeitsbereich der Architekten würde sich daneben schon auf den Bereich der Bauproduktion erstrecken und hier auf die Gestaltung der einzelnen Bauelemente Einfluß nehmen müssen [2].

Die Schaffung der Voraussetzungen für die Industrialisierung des Wohnungsbaues muß ein Vorziel der Wohnungsbaupolitik, ein Vorziel höheren Grades muß die Durchsetzung der Industrialisierung sein. Diese Vorziele sind dadurch objektiviert, daß Produktivitätssteigerungen zu jener relativen Kostensenkung führen müssen, die die anhaltende Substitution besserer Wohnungsversorgung durch industrielle Güter ausschalten würde. Diese Substitutionsneigung an sich sollte nicht das Objekt wohnungspolitischer Eingriffe sein. Eine an den

1) Gropius a.a.O. S. 119
2) Gropius a.a.O. S. 67

Erfordernissen der soziokulturellen Gegebenheiten orientierte Politik wird dann nicht zu einer Strukturrichtigkeit - im Sinne einer störungsfreien Einordnung der Wohnungsbau- und Wohnungswirtschaft in die Gesamtwirtschaft - führen können, wenn sie sich darauf beschränkt, durch ordnungspolitische Regelungen die Qualität des Wohnungsangebotes nach bestimmten Normen festzulegen und durch ablaufspolitische Maßnahmen die alten und schlechten Wohnungen aus dem Wohnungsbestand auszusondern. Eine derartige Politik, zu deren Durchführung im übrigen Subventionen der verschiedenen Arten in erheblichem Umfange erforderlich wären, würde die Symptome eines Mißstandes zum Ansatzpunkt wählen, aber die Ursachen, nämlich zu niedrige Produktivität, unberücksichtigt lassen. Dieser Widerstand der Konsumenten gegen die Akzeptierung besserer Wohnungsversorgung zu ständig relativ steigenden Preisen darf dagegen nicht Gegenstand wohnungspolitischer Maßnahmen sein. Eine an den Erfordernissen der soziokulturellen Gegebenheiten orientierte Politik wird dann nicht zu einer Strukturrichtigkeit führen können, wenn das Ergebnis die Ausschaltung der Wahlfreiheit der Konsumenten durch ordnungspolitische Regelungen der Qualität des Wohnungsangebotes (nach dem zu erwartenden Versagen "sozialpädagogischer Einwirkungen") ist. Das Endziel der Wohnungspolitik, den objektiven Bedarf zu decken, ist nur unter der Voraussetzung der Wahlfreiheit der Konsumenten erreichbar.

V. Zusammenfassung

Die in dieser Arbeit dargelegten Überlegungen zur Zielsetzung zukünftiger Wohnungsbaupolitik sind von der heutigen Situation der Wohnungsversorgung ausgegangen, die wegen der Langlebigkeit des Konsumgutes Wohnung zum großen Teil das Ergebnis der bisherigen Entwicklung des Wohnungsbaues und der bisherigen Wohnungsbaupolitik ist. Diese Wohnungsversorgung zu verbessern soll das Ziel zukünftiger Wohnungsbaupolitk sein, die vor allem zu einer Erneuerung unserer Städte führen soll.

In welchem Umfang die Versorgung mit Wohnungen als unzureichend zu beurteilen ist, zeigt der Vergleich mit der Versorgung mit anderen industriell erzeugten Gütern. Für die Wohnungsversorgung besteht zu einem bedeutenden Teil ein qualitatives Mißverhältnis zu dem sonstigen Versorgungsniveau. Dieser Umstand wird sichtbar durch das Qualitätsgefälle zwischen guter und schlechter Wohnungsversorgung, das in keinem anderen wichtigen Bereich der Güterversorgung so groß ist, und nicht als normal hingenommen werden kann.

Der Begriff einer normalen Versorgung, der von der allgemeinen Versorgung mit industriell erzeugten Gütern abgeleitet wurde, gibt die Richtung an, nach der die Prinzipien der Zielsetzung einer zukünftigen Wohnungsbaupolitik orientiert sein müssen. Die Industrialisierung der Produktion des größten Teils der Konsumgüter hat mit ihrem Einfluß auf Lebensstandard und Lebensweise in so starkem Maße unserer Zeit ihr Zeichen aufgeprägt, daß diese Form der Güterproduktion auch als die normale gelten muß. Der Grad der Industrialisierung oder der Abstand von ihr ist demnach auch ein Maß im Sinne des Normalen für die Realisierung wohnungsbaupolitischer Ziele. Die Anormalität der Wohnungsversorgung verweist also auf die Anormalität der Wohnungsproduktion.

Mit der Annahme, daß Wohnungsversorgung und Wohnungsproduktion nach heutigen Maßstäben als nicht normal angesehen werden können ergibt sich die Frage nach den Ursachen für diese Abweichung. Sie ist in der geringen Produktivität des Herstellungsvorganges zu sehen, während diese wiederum auf die Struktur des Produktionsbereiches des Wohnungsbaues, die die Durchsetzung industrieller Fertigungsmethoden bisher weitgehend verhindert hat, zurückzuführen ist.

Die Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion ist das Ergebnis eines Entwicklungsprozesses, der seit dem Beginn des industriellen Zeitalters dieser Struktur ihre jetzige Gestalt gegeben hat. Während dieser Zeit haben die innerhalb bestimmter Perioden angewandten unterschiedlichen Arten der Wohnungsbaupolitik wesentlichen Einfluß auf die Bildung dieser Struktur gehabt.

Es ist dargestellt worden, daß die dem liberalen Eigentumsbegriff verhaftete Ordnungspolitik in der Zeit bis zum ersten Weltkrieg lediglich Einfluß auf die Straßenführung, die Größe der Baublockraster und die Fassadengestaltung nahm, aber Freizügigkeit hinsichtlich der Bebauungsintensität gewährte. Die sich aus diesem System des Städtebaues ergebenden Möglichkeiten, den Wert eines Grundstücks sprunghaft zu erhöhen, führten zu einer starken Ausdehnung der Grundstücks- und Hausspekulation. Die Finanzierung der spekulativen Transaktionen und der Bautätigkeit mit Hilfe von Realkrediten ermöglichte derartige Geschäfte solchen Personen, die nur über geringe eigene Mittel verfügten. Das führte dazu, daß wegen der großen Zahl der sich dem Wohnungsbau (in seinen verschiedenen Stufen) widmenden Personen eine Atomisierung der Nachfrage nach Bauleistungen erfolgte. Der dadurch bedingte geringe Umfang der Einzelaufträge, die außerdem durch individuelle Wünsche und Forderungen bestimmt waren, trug wesentlich mit dazu bei, der Wohnungsbauproduktion ihren handwerklichen Charakter zu erhalten. Dazu kam, daß in der Zeit um die Jahrhundertwende durch betrügerische Manipulationen und durch die Unkenntnis vieler Auftraggeber zahlreiche Bauunternehmer schwer geschädigt wurden.

Der Vielzahl der Bauherren und der Bauunternehmer entsprach eine entsprechend große Zahl von Architekten, die eine Vertrauensstellung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer sowie zum Teil zu den Realkreditbanken einnahmen.

Es konnte nicht das Ziel einer dieser aus einer großen Anzahl von Wirtschaftssubjekten bestehenden Gruppen sein, die Freiheit selbständigen Wirtschaftens und ihre wirtschaftliche Existenz überhaupt zugunsten einer Konzentration aufzugeben, die die Voraussetzung für die Durchsetzung industrieller Bauverfahren gewesen wäre. Die Unsicherheit der Auftragseingänge und die Erfahrungen hinsichtlich der geschäftlichen Risiken mußten es den Wohnungsbauunternehmern zweckmäßig erscheinen lassen, ihre Betriebe möglichst klein zu halten, um die fixen Kosten zu begrenzen. Mit nur sehr geringen Ausnahmen besaßen daher die meisten Wohnungsbauunternehmen nicht die Größe, die es erlaubt hätte, sich mit den technischen, finanziellen und organisatorischen

Problemen industrieller Bauverfahren zu beschäftigen. Dabei ist es im wesentlichen bis jetzt geblieben.

Nach dem ersten Weltkrieg hatten sich die Vorschläge der Wohnungsreformer soweit durchgesetzt, daß die sogenannte "allgemeine Wohnungsfrage", unter der man die durch die Überhöhung der Bebauungsintensität erzeugten Mißstände verstand, durch Änderung der städtebaulichen Ordnungsnormen für die neuzuschaffenden Wohnungsgebiete gelöst werden konnten. Es entstanden städtische Wohngebiete, deren Hauptmerkmal die Nichtbebauung der Innenhöfe der Wohnblocks und die dadurch erzielte Auflockerung der Bebauung war. Daneben zeigten sich Anfänge neuzeitlichen Städtebaues durch Zeilenbauweise u.a., die eine Abkehr vom System der geschlossenen Baublocks waren.

Die sogenannte "spezielle Wohnungsfrage", d.h. der ständige Mangel an einer genügenden Anzahl von Kleinwohnungen, gegen deren Errichtung rein erwerbswirtschaftliche Erwägungen sprachen, wurde durch die Institution der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften und Wohnungsbaugenossenschaften weitgehend gelöst. Für diese Unternehmungen wurden steuerliche Präferenzen unter der Bedingung gewährt, daß sich die Unternehmenstätigkeit ausschließlich auf die Schaffung von Kleinwohnungen richtete, und dementsprechend das Unternehmensvermögen unwiderruflich für diese Zwecke, bei Festlegung der auszuschüttenden Gewinne und weitgehender Beschränkung auf das Selbstkostenprinzip, gebunden wurde.

Das Schwergewicht der staatlichen Wohnungsbaupolitik nach dem ersten Weltkrieg mußte aber in der Beseitigung des quantitativen Fehlbedarfs an Wohnungen bestehen, der durch den Ausfall einer ausreichenden Neubautätigkeit während des Krieges entstanden war. Das Mittel zur Durchsetzung dieser quantitativen Ziele war die Hergabe zinsloser oder zinsverbilligter Kredite mit langer Laufzeit bei gleichzeitiger Einflußnahme auf die Mietpreisbildung. Maßstab für die Subventionierungswürdigkeit eines Bauvorhabens war die Angemessenheit der Wohnungen für den Bedarf der sozial schwächeren Bevölkerungsschichten. Dieses Kriterium deckte sich größtenteils mit dem, das für die Bautätigkeit der gemeinnützigen Wohnungsbauunternehmen aufgestellt worden war. Dementsprechend liefen die Ziele der staatlichen Wohnungsbaupolitik, die die Verringerung des Wohnungsdefizits anstrebte, von dem natürlich nur die sozial schwächeren Bevölkerungsschichten betroffen wurden, ständig parallel zu der gesetzlich vorgeschriebenen Unternehmenspolitik der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen, die, soweit sie staatliche Subventionen in Anspruch nahmen, zu Instrumenten einer einheitlichen Politik der Beseitigung des Wohnungsdefizits durch Schaffung von Kleinwohnungen wurden.

nungsdefizits durch Schaffung von Kleinwohnungen wurden.

Dem Wesensmerkmal der Wohnung entsprechend als einem Gut mit langer Lebensdauer erstreckte sich die Wirkung der wohnungsbaupolitischen Maßnahmen nur auf den Bereich der Neubauten. Die Größe des nie vollständig beseitigten Defizits, das durch die Folgen des zweiten Weltkrieges ein bis dahin nie erlebtes Ausmaß erreichte, bewirkte, daß eine Beseitigung und Ersetzung älterer Wohnungen, die den neueren Erfordernissen nicht entsprachen, überhaupt nicht erwogen werden konnte. Das heute noch bestehende Nebeneinander von Wohnungen der verschiedensten Altersstufen, die die verschiedenen im Zeitverlauf gültigen Vorstellungen von einer angemessenen Wohnungsversorgung repräsentieren, macht das starke Qualitätsgefälle aus, das im wesentlichen nur bei der Wohnungsversorgung zu finden ist.

Der Druck des Wohnungsdefizits, das heute im wesentlichen beseitigt ist, ist die Hauptursache für das Bestehen dieses starken Qualitätsgefälles bis zur heutigen Zeit; für das Ziel, dieses Qualitätsgefälle zu beseitigen, scheint folgende Erscheinung von Bedeutung zu sein:

Aus dem Nachfrageverhalten der Konsumenten muß geschlossen werden, daß die weitverbreitete Neigung besteht, auf eine mit höherem Aufwand zu erlangende bessere Wohnungsversorgung zugunsten anderen Konsums zu verzichten. Bessere Wohnungsversorgung wird also durch ausgedehnteren Konsum industriell erzeugter Güter substituiert. Als Ursache dafür ist das ständige im Verhältnis zum Steigen der Geldeinkommen überproportionale Steigen der Baukosten und damit der Mieten anzusehen, das im Gegensatz zu der entsprechenden Entwicklung für sehr viele Güter des gehobenen Konsums steht.

Dieses seit langem zu beobachtende stärkere Steigen der Baukosten im Verhältnis zu den Kosten der Produktion anderer Güter ist im wesentlichen auf die Art der Wohnungsproduktion zurückzuführen, die überwiegend handwerklich ist und damit im Gegensatz zur Industrialisierung des größten Teils unserer Produktionswirtschaft steht.

Es verdient in diesem Zusammenhang besondere Beachtung, daß während der Zeit des Wiederaufbaus und der Beseitigung des Wohnungsdefizits mit der dadurch bedingten starken Beanspruchung der Kapazität der Bauproduktionsunternehmen in diesem Wirtschaftszweig kaum Anzeichen für eine Durchsetzung technischen Fortschritts in Richtung einer Industrialisierung des Bauvorganges zu finden sind, obwohl die technologischen Grundlagen dazu seit etwa 40 Jahren bekannt waren. Diese Erscheinung führt zu dem Schluß, daß entweder die gesamte Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion, zu der die Gruppen

ren bekannt waren. Diese Erscheinung führt zu dem Schluß, daß entweder die gesamte Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion, zu der die Gruppen der Bauherren, der Architekten, der bauausführenden Unternehmen, der Finanzierungsunternehmen und wohl auch die staatlichen Aufsichtsbehörden zu zählen sind, oder einzelne Elemente dieser Struktur für dieses Stagnieren der Entwicklung der Bautechnik verantwortlich sind. Bei einer ersten Untersuchung scheint es nicht möglich, die Bedeutung der Hemmnisse, die von den einzelnen Gruppen ausgingen, gegeneinander abzuwägen.

Ein Hemmnis von besonderer Bedeutung war das zersplitterte Eigentum der Bauherren am Baugrund, das nicht nur einheitliche städtebauliche Lösungen verhinderte oder zumindest erschwerte, sondern auch die Zahl der individuellen Einzelaufträge an die bauausführenden Firmen und die Größe dieser Aufträge bestimmte. Dieser Umstand verdient insofern besondere Beachtung, als von bedeutenden wirtschaftspolitischen Richtungen gerade das direkte Eigentum aus gesellschaftspolitischen Gründen als besonders schutz- und förderungswürdig angesehen wird. Dagegen haben die rechtlichen Institutionen, die indirekte Eigentumsrechte am Baugrund verschaffen, z.B. durch Immobilienzertifikate, die aus dem direkten Eigentum eines Fondsvermögens an größerem Grundbesitz bestehen, oder Eigentumsrechte an dem Vermögen einer Gesellschaft, die ihrerseits direkte Eigentümerin von Baugelände ist, nur wenig an Boden gewinnen können. Die gesellschaftspolitische Förderung direkten Eigentums unterstützt das in derartigen Fällen, wie z.B. in der Landwirtschaft, feststellbare traditionalistische Beharrungsvermögen, das an sich schon ein nur schwer zu überwindendes Hindernis für eine Strukturveränderung darstellt.

Von seiten der Bauunternehmer steht einer Strukturänderung, die die Durchsetzung industrieller Bauverfahren ermöglichen würde, entgegen, daß eine zuvor erforderliche Konzentrationsbewegung Interessenkonflikte auslösen muß. Der größte Teil der Unternehmen ist, wie dargestellt wurde, außerstande, das Problem der Finanzierung der für industrielle Fertigungsverfahren erforderlichen Investitionen zu lösen. Ebenfalls wird es dem überwiegenden Teil der Unternehmen nicht möglich sein, die erforderlichen personellen Probleme, die sich aus der Notwendigkeit ergeben, sachverständige Ingenieure, Architekten und Facharbeiter heranzuziehen, lösen zu können. Die vollständige Durchsetzung industrieller Bauverfahren wird daher notwendigerweise von einem weitgehenden Verschwinden heute selbständiger Bauunternehmen begleitet sein, von dem nur ein Teil als Spezialunternehmen erhalten bleiben dürfte. Für einen großen Teil der heute selbständigen Architekten be-

stehen ähnliche Gefahren im Falle der Durchsetzung industrieller Bauverfahren. Ihre Gegnerschaft gegen einen derartigen technischen Fortschritt wird dadurch verständlich.

Den durch den technischen Fortschritt bedrohten Gruppen bietet die gesellschaftspolitisch fundierte Mittelstandspolitik einen gewissen Rückhalt. Der Mittelstandspolitik liegt die Annahme zugrunde, daß die selbständig wirtschaftenden Angehörigen des Mittelstandes, zu dem sowohl kleine Bauunternehmer wie Architekten zu zählen sind, aus gesellschaftspolitischen Gründen schutz- und förderungswürdig sind. Auf diese Gruppen bezogene Mittelstandspolitik ist mit der Notwendigkeit einer Änderung der Struktur des Bereiches der Wohnungsproduktion ebensowenig vereinbar, wie die Politik der Förderung direkten Grundeigentums, die zu einer Zersplitterung der Nachfrage nach Bauleistungen führt.

Die gesellschaftspolitischen Ziele der Erhaltung und Förderung des direkten Klein- und Mitteleigentums und der mittelständischen selbständigen Existenzen bietet vielleicht auch eine Erklärung dafür, daß bisher staatliche Wohnungsbaupolitik den industriellen Baumethoden so wenig Beachtung schenkte.

In verschiedenen Ländern, wie in Frankreich, Schweden und den Vereinigten Staaten, wurden die technischen Verfahren entwickelt, die eine Industrialisierung des Bauvorganges ermöglichen. Dadurch wurde der Beweis erbracht, daß es keine technischen, sich aus der Art der Produktion ergebenden Hindernisse für eine Durchsetzung einer Industrialisierung des Bauvorganges gibt. Es müssen daher primär strukturelle und vielleicht sekundär gesellschaftspolitische Ursachen gewesen sein, die in Deutschland industrielle Bauverfahren zur Beseitigung des riesigen Wohnungsdefizits in der Zeit nach dem zweiten Weltkrieg nicht zur Anwendung kommen ließen.

Nachdem das Wohnungsdefizit weitgehend beseitigt worden ist, hat sich die staatliche Wohnungsbaupolitik das Ziel gesetzt, die alten Wohngebiete in den Städten und Dörfern zu sanieren, d.h. durch Neubauten zu ersetzen. Diese Zielsetzung erfolgt zu einer Zeit, da der Wohnungsbau - mit sehr geringen Ausnahmen - nach konventionellen Verfahren durchgeführt wird. Zur Durchsetzung dieses Zieles kann sich die staatliche Wohnungsbaupolitik des ablaufspolitischen Instrumentariums bedienen, das zur Beseitigung des Wohnungsdefizits entwickelt wurde. Diese Ablaufspolitik bestand im wesentlichen aus einer Subventionierung des Wohnungsbaus mit billigen Finanzierungsmitteln. Sie wird in der Zukunft in ähnlicher Weise wie bisher angewendet werden müs-

sen, wenn die Notwendigkeit besteht, die Entscheidungen der Mieter, die zu einem Wechsel ihrer billigen Altbauwohnung gegen eine ohne Subventionierung sehr viel teurere Neubauwohnung bewogen werden sollen, zu manipulieren. Es wird aber auch damit gerechnet werden müssen, daß durch administrative Maßnahmen die Freigabe alter Wohnungen erzwungen werden muß. Je nach dem Umfang der gleichzeitig angewendeten Subventionierungen der Neubaumieten wird es dann zu einer mehr oder weniger starken Ausschaltung der Wahlfreiheit kommen.

Neben den Aufwendungen für Kapital- oder Mietsubventionen für Neubauten werden die Aufwendungen von öffentlichen Mitteln für den Ankauf zum Abriß bestimmter Gebäude sehr hoch sein müssen, wenn für Wohnungen in derartigen Häusern wegen ihrer relativ billigen Mieten - wie es im Augenblick noch der Fall ist - eine Nachfrage besteht. Kapital- und Mietsubventionen für die zu errichtenden Neubauten sowie die unrentierlichen Kosten des Erwerbs von Wohngebäuden zu einem hohen Ertragswert müssen den Umfang der Sanierungspolitik auf die Möglichkeiten der staatlichen Ausgabenpolitik beschränken. Die Wirkungen einer derartig abhängigen Sanierungspolitik werden geringer sein, als es die Wirkungen dynamischer Wirtschaftsabläufe sein können, die durch Innovations, als die auch die Industrialisierung des Wohnungsbaues anzusehen wäre, initiiert sind. Man denke in diesem Zusammenhang an die Herstellung und Verbreitung von Kraftfahrzeugen und an den Straßenbau als die dazu korrespondierende staatliche Aufgabe, deren Erfüllung - auf jeden Fall in Deutschland - ständig nachzuhinken pflegt.

So wie die Bedeutung der Industrialisierung des Wohnungsbaues für den Wiederaufbau nicht erkannt wurde, scheint deren Bedeutung für die Sanierung ignoriert zu werden. Welchen Einfluß hier die erwähnten gesellschaftspolitischen Erwägungen haben, sei dahingestellt.

Es würde nicht die heute bestehenden Probleme der Stadterneuerung geben, wenn der substantielle Verfall von Wohnhäusern gegen Ende ihrer Lebensdauer zu der Zeit einsetzen würde, zu der auch der Wohnwert ihrer Wohnungen unter das zeitgemäße Niveau zu sinken beginnt. Die Erneuerung des Wohnungsbestandes würde dann ohne ablaufspolitische staatliche Einflußnahme dadurch bewirkt, daß gegen Ende der Lebensdauer von Altbauten durch hohen Instandsetzungsaufwand die Mieten erhöht werden müßten. Zu einer bestimmten Zeit müßten diese eine Höhe erreichen, die vergleichbar mit der Miete wäre, die für die mit höheren Produktionskosten als das bei den Altbauten der Fall war, errichteten Neubauten zu zahlen wäre. In diesem Stadium scheiden

Altbauwohnungen vom Markt aus, weil sie bei Mietgleichheit und schlechterer Qualität nicht mehr konkurrenzfähig mit Neubauwohnungen sind. Vor Erreichung dieses Zustandes kann eine Periode liegen, während der Wohngebiete mit älteren Wohnungen zu Slums werden. Voraussetzung hierfür ist ein Unterangebot an Kleinwohnungen. In diesem Falle werden größere Wohnungen in älteren Häusern unterteilt oder zimmerweise vermietet, wodurch höhere Mieten erzielbar sind, die von den Bewohnern dieser Häuser - meist Angehörigen der sozial schwächsten Gruppen - in Anbetracht der geringen von ihnen genutzten Flächen, trotz hoher Quadratmeterpreise, getragen werden können.

Die Möglichkeit einer derartigen Nutzung kann nur in beschränktem Maße die Frist verlängern, die derartige Wohnungen auf dem Markt bleiben. Sie müssen aus Gründen des Substanzverfalles gewissermaßen auf natürliche Weise irgendwann vom Markt verschwinden, ohne daß es einer staatlichen Mitwirkung bedürfte.

Der Umstand, daß in allen Industrieländern Wohnungsbaupolitik mit dem Ziel der Slumbeseitigung bzw. der Stadtsanierung betrieben wird beweist aber, daß das Verschwinden alter Wohnungen auf natürliche Weise nicht abgewartet werden kann, weil deren Zustand bzw. der Zustand der von ihnen gebildeten Stadtteile unvereinbar ist mit den Ansprüchen, die aus sozialen und kulturellen Gründen an Wohnungen gestellt werden müssen.

In den wohnungsbaupolitischen Zielen der Stadtsanierung findet jenes Prinzip Berücksichtigung, das allen Prinzipien zukünftiger Zielsetzungen übergeordnet sein muß:
Die Forderung nach einer Steigerung der Anpassungsfähigkeit des jeweiligen Wohnungsbestandes an die sich ändernden sozialen und kulturellen Verhältnisse[1]
Das Ergebnis einer derartigen Politik muß die Verringerung des Preisgefälles zwischen alten und neuen Wohnungen und des dadurch bedingten anormalen Qualitätsgefälles sein. Da Preis- und Qualitätsgefälle aber letztlich auf eine für die heutige Zeit anormale Produktionsweise zurückzuführen sind, deren Ursache wiederum die Struktur des gesamten Bereiches der Wohnungsproduktion ist, zu der wir auch die durch Einzeleigentum an Bauland zersplitterte Gruppe der Auftraggeber rechnen, wird der Erfolg zukünftiger Wohnungsbaupolitik, die eine qualitative Verbesserung der Wohnungsversorgung anstrebt, von einer Überwindung der strukturell bedingten niedrigen Produktivität der Wohnungsproduktion abhängig sein. Durch eine Änderung der Struktur des gesamten Bereiches der Wohnungsproduktion und die dadurch ermöglichte

1) s. Seite 30 f

Industrialisierung des Bauvorganges müßte auch die zeitliche Lücke zu schließen sein, die jetzt noch zwischen dem Zeitpunkt des Verschwindens von Wohnungen in natürlicher Weise bei Eintritt starken Substanzverfalles und dem viel früher eintretenden Zeitpunkt des Sinkens der Wohnungsqualität unter ein durch die soziokulturellen Verhältnisse bestimmtes Niveau besteht. Diese zeitliche Lücke ist begrifflich nichts anderes als ein Synonym für den Begriff des Qualitätsgefälles.

Welche Bedeutung die Möglichkeit einer Anpassung des gesamten Wohnungsbestandes an die jeweiligen sozialen und kulturellen Verhältnisse hat, bedarf an dieser Stelle keines weiteren Hinweises. Der Umfang der Diskussion um die Probleme der Stadterneuerungen beweist, daß diese Bedeutung allgemein erkannt worden ist.

LITERATURVERZEICHNIS

A Bücher

Abbott, Lawrence — "Qualität und Wettbewerb" Ein Beitrag zur Wirtschaftstheorie, München und Berlin 1958

Arndt, Klaus-Dieter — "Anlagenverschleiß und Anlagenersatz in der Westdeutschen Wohnungswirtschaft", (Sonderheft Nr. 40 (NF) des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung), Berlin 1957

Bahrdt, Hans Paul — "Die moderne Großstadt" Soziologische Überlegungen zum Städtebau, Hamburg 1961

Durkheim, Emile — "Regeln der soziologischen Methode" Soziologische Texte, Übersetzung von René König, Neuwied 1961

Fey, Walter — "Leistungen und Aufgaben im Deutschen Wohnungs- und Siedlungsbau" (Sonderheft des Instituts für Konjunkturforschung, Nr. 42), Berlin 1936

Fourastié, Jean — "Die große Hoffnung des 20. Jahrhunderts" Köln-Deutz 1954

Fuchs, Carl Johann — "Zur Wohnungsfrage" Vorträge und Aufsätze, Leipzig 1904

Galbraith, J.K. — "Gesellschaft im Überfluß" München/Zürich 1959

Godek, Richard — "Das Bau-, Boden- und Wohnungsrecht des Landes Berlin" Berlin und Frankfurt/M. 1958

Gropius, Walter	"Architektur" Frankfurt/M., Hamburg 1956
Internationales Arbeitsamt	"Die Wohnungsprobleme Europas nach dem Kriege" Studien und Berichte des Internationalen Arbeitsamtes, Reihe G (Wohnungs- und Wohlfahrtswesen) Genf 1924
Jaeger, Eugen	"Grundriß der Wohnungsfrage und der Wohnungspolitik", Mönchen-Gladbach 1911
Kämper, Otto	"Wohnungswirtschaft und Grundkredit" Berlin 1938
Kohlhammer,	Kommentar zum "Bundesbaugesetz vom 23. 6. 1960" dargestellt und erläutert von: Dr. H. Brüggemann, H. Förster, Dr. G. Grauvogel, Dr. H. Kopp, D. Oedek W. Pohl, Dipl.-Ing. Stahnke Köln/Stuttgart, erste Lieferungen 1960
Küng, E.	"Der Interventionismus" Bern 1941
von Lucadou, Emil	"Struktur und Probleme des Bauhauptgewerbes" Wiesbaden/Berlin 1960
Lütge, Friedrich	"Wohnungswirtschaft" 2. Auflage, Stuttgart 1949
Malinowski, B.	"Eine wissenschaftliche Theorie der Kultur" Zürich 1949
Müller, Günter Schmidt, Helmut	"Kapitaleinsatz und Produktivität in Landwirtschaft und Industrie" Schriften d. Ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung, Nr. 37 Berlin/München 1959

Reuß, Gerhard E. — "Produktivitätsanalyse" Oekonomische Grundlagen und statistische Methodik, Basel 1960

Ritschl, Hans — "Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung" Gesammelte Aufsätze zur Lehre von der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954

Röpke, Wilhelm — "Civitas Humana" Grundfragen der Gesellschafts- und Wirtschaftsreform, Erlenbach/Zürich 1944

Scherhorn, G. — "Bedürfnis und Bedarf" Berlin 1959

Schneider, Erich — "Einführung in die Wirtschaftstheorie" II. Teil, Tübingen 1956

Schumpeter, Joseph — "Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung" Berlin 1952

Schüler, Hans — "Probleme der Erfolgsmessung bei bedarfswirtschaftlichen Unternehmen, im besonderen bei Wohnungsunternehmen" Schriften des Instituts für Wohnungsrecht und Wohnungswirtschaft an der Universität Köln, Göttingen 1959

Seraphim, Hans-Jürgen — "Theorie der allgemeinen Volkswirtschaftspolitik" Göttingen 1955

Sombart, Werner — "Die drei Nationaloekonomien" München 1930

Sombart, Werner — "Der moderne Kapitalismus" I. Band, 1. Halbband, München und Leipzig 1929

Spiethoff, Arthur — "Die allgemeine Volkswirtschaftslehre als geschichtliche Theorie" München 1933

Spiethoff, Arthur — "Boden und Wohnung" Jena 1934

Wagner, Martin — "Amerikanische Bauwirtschaft" Berlin 1925

Wagner, Martin — "Probleme der Baukostenverbilligung" Berlin, ohne Jahr

Wachsmann, Konrad — "Wendepunkt im Bauen" Wiesbaden 1959

Weber, Max — "Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre" Tübingen 1922

Weiß, Wisso — "Die Sozialisierung des Wohnungswesens" Heidelberg 1930

B Abhandlungen in Sammelwerken

Bombach, Gottfried	"Quantitative und monetäre Aspekte stetigen Wirtschaftswachstums" In: Finanz- und währungspolitische Bedingungen stetigen Wirtschaftswachstums (Auszüge aus Verhandlungen auf der Tagung des Vereins für Socialpolitik-Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften - in Baden-Baden 1958), Berlin 1959
Bräutigam, R.	"Bedarf an Wohnungen" In: Handwörterbuch des Wohnungswesens, Hrsg.: Gerhard Albrecht u. a. Jena 1930
Brecht, Julius	"Wohnungs (bau) genossenschaften" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herman Wandersleb, Stuttgart 1959
Eberstadt, Rudolf	"Die geschichtliche Entwicklung des Kleinwohnungswesens in Deutschland und Österreich und das Kleinwohnungswesen im Auslande, insbes. in Belgien und England. Die Bodenfrage (Bodenparzellierung und Bodenpolitik)" In: Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege, Hrsg.: Carl Johannes Fuchs, Stuttgart 1918
Feig, Johannes	"Nachfrage und Angebot auf dem Wohnungsmarkt" In: Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege, Hrsg.: Carl Johannes Fuchs, Stuttgart 1918
Fey, Walter	"Objektiver Wohnungsbedarf" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herrman Wandersleb, Stuttgart 1959

Fischer-Dieskau, Joachim — "Wohnungspolitik" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herrman Wandersleb, Stuttgart 1959

Fuchs, Carl Johannes — "Zur neueren Literatur der Bodenfrage" In: Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik, 3. Folge, Band 190

Gerland, Erwin — "Baugewerbe, Bauwirtschaft" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herrman Wandersleb, Stuttgart 1959

Jaschinski, Heinrich
Klein, Magda — "Finanzierung des Wohnungsbaues" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herrman Wandersleb, Stuttgart 1959

Kruschwitz, Hans — "Deutsche Wohnungswirtschaft und Wohnungspolitik seit 1913" Beiträge zur städtischen Wohn- und Siedlungswirtschaft, I. Teil Sonderabdruck aus den Schriften des Vereins für Socialpolitik, 177. Band

Kuczynski — "Miete und Einkommen" In: Die Wohnungs- und Siedlungsfrage nach dem Kriege, Hrsg: Carl Johannes Fuchs, Stuttgart 1918

von Mangoldt, Rose — "Wohnungsreform" In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg. Herrman Wandersleb, Stuttgart 1959

Mößner, K. E. — "Grundprobleme der Wohnungsbaufinanzierung" In: Jahrbücher für Nationaloekonomie und Statistik, Band 158, 1943

von Nell-Breuning, Oswald — "Wohnungsbau und Mietpreispolitik heute"
In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik,
Tübingen 1961

Scheuch, Erwin K. — "Methoden"
In: Soziologie, Hrsg: Prof. Dr. René König,
Frankfurt/M. 1958

Stegmüller, Wolfgang — "Wissenschaftstheorie"
In: Philosophie,
Hrsg.: Dr. Dr. Alwin Diemer u. Ivo Frenzel,
Frankfurt/M. 1958

Thalheim, Karl C. — "Aufriß einer volkswirtschaftlichen Strukturlehre"
In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Band 99, 1939, S. 464-516

Tuchtfeldt, Egon — "Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik"
Ein Beitrag zu seiner Systematik
In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik,
Hrsg.: Heinz-Dietrich Ortlieb, Tübingen 1957

Weber, Adolf — "Leitsätze zum Streit über die städtische Boden- und Wohnungsfrage"
In: Boden und Wohnung, Leipzig 1908

Weißer, Gerhard — "Die Überwindung des Oekonomismus in der Wirtschaftswissenschaft"
In: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung,
Hrsg: Erich Kosiol und Andreas Paulsen,
Berlin 1954

Willeke, Eduard — "Zur Problematik der Zielbestimmung in wirtschaftspolitischen Konzeptionen"
In: Zur Grundlegung wirtschaftspolitischer Konzeptionen,
Hrsg.: H. J. Seraphim, Berlin 1960

Wolff, Josef
"Architektur"
In: Handwörterbuch des Städtebaues, Wohnungs- und Siedlungswesens, Hrsg.: Herrman Wandersleb, Stuttgart 1958

Wölz
"Wohnungspolitik und Wohungsreform"
In: 30 Jahre Wohungsreform
Denkschrift aus Anlaß des 30jährigen Bestehens,
Hrsg: Deutscher Verein für Wohnungswesen e.
Berlin 1928

Wohnungswirtschaftlicher Beirat
"Die verschiedenen Subventionsverfahren zur Förderung des Wohnungsbaues"
Gutachten vom 19. 7. 1952
In: Gutachten 1951-1953
Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bonn 1954

Wohnungswirtschaftlicher Beirat
"Zur Frage der familiengerechten Wohnungen"
Gutachten vom 17. 12. 1952
In: Gutachten 1951-1953
Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bonn 1954

Wohnungswirtschaftlicher Beirat
"Die Wertung der Wohnungsnutzung durch die Bewohner und Wohnungssuchenden"
Gutachten vom 24. 9. 1953
In: Gutachten 1951-1953
Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bonn 1954

Wohnungswirtschaftlicher Beirat
"Die Eigenwirtschaftlichkeit in der Wohnungswirtschaft"
Gutachten vom 27. 8. 1954
In: Gutachten 1954-1958
Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bonn 1959

Zieler, O.
"Architektur"
In: Wörterbuch der Wohnungs- und Siedlungswirtschaft, Stuttgart/Berlin 1938

C Aufsätze in Zeitschriften

Amundsen, A. — "Wohnungsgenossenschaften und moderne Entwicklungstendenzen" In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, Organ des Gesamtverbandes Gemeinnütziger Wohnungsunternehmen, 1958, Heft 11

Baumann, Günther — "Leningrad. Wohnungsbau in der Sowjetunion" In: Neue Heimat, Monatshefte für neuzeitlichen Wohnungsbau, 1959, Heft 11

Baumann, Günther — "Moskau. Wohnungsbau in der Sowjetunion" In: Neue Heimat, 1959, Heft 12

Eberwein, Otto — "Minsk. Wohnungsbau in der Sowjetunion" In: Neue Heimat, 1960, Heft 1

Fey, Walter — "Zur Frage des Wohnungsfehlbedarfs" In: Vierteljahreshefte zur Konjunkturforschung, 10. Jahrg., 1936, Heft 4, Teil A, S. 394 ff

Gutmann, Rolf
Schwarz, Felix — "Demokratische Planung - offene Planung" In: Bauwelt, 1961, Heft 1, S. 22 ff

Günthert, G. — "Die Entwicklung der Vorfertigung in Deutschland und Europa" In: Der Querschnitt, Organ der Rationalisierungsgemeinschaft Bauwesen im RKW, 4. Spezialheft: Bauen mit Fertigteilen, Sept. 1959

von Halasz, R. — "Umdenken auf Fertigbau" In: Der Querschnitt, 4. Spezialheft: Bauen mit Fertigteilen, Sept. 1959

Heid, Gerhard — "Bauen in Rußland" In: Bauwelt, 49. Jahrgang vom 7.7.1958, S. 642

Heintz, Peter — "Die Technik im sozial-kulturellen Wandel"
(Einige Betrachtungen zur Soziologie der Technik)
In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 7. Jahrgang, 1955

Hennig — "Der V. Kongreß des Internationalen Architektenverbandes in Moskau"
In: Architekt und Ingenieur, Organ des Deutschen Architekten- und Ingenieurverban des ..., 9. Jahrgang, Sept. 1958

Krevet, F. — "Baupreisentwicklung im Wohnungsbau"
In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1962, Heft 2

Lübkes, Ilse — "Entwicklungen im amerikanischen Wohnungbau"
In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1957, Heft 10

Lübkes, Ilse — "USA. Stadtplanung und Fernstraßen".
In: Neue Heimat, 1959, Heft 8

Lübkes, Ilse — "USA. Chicago: Eine Millionenstadt erneuert sich"
In: Neue Heimat, 1959, Heft 10

May, Ernst — "Mechanisierung des Bauwesens"
In: Bauwelt, 51. Jahrgang, vom 18.1.1960, S. 71/72

NN — "Teure, allzu teure Genossen ..."
Die Architektur in der Sowjetunion im Wandel. Ein Blick in die Fachzeitschriften der UdSSR
In: Neue Heimat, 1959, Heft 5

Plett, Heinrich — "Wohnungsbau in USA"
In: Neue Heimat, 1960, Heft 9

Schwabe, A. — "Wo beginnt und wo endet der Fertigbau"
In: Der Querschnitt, 4. Spezialheft:
Bauen mit Fertigteilen, Sept. 1959

Wedler, B. — "Einfluß der Rationalisierungsmaßnahmen seit dem Jahre 1949 auf die Kosten des Wohnungsbaues"
In: Bundesbaublatt, 1961, Heft 3

Weißer, Gerhard — "Plato und der Wohnungsbau"
In: Gemeinnütziges Wohnungswesen, 1957, Heft 10

Lebenslauf

Ich wurde am 10. 5. 1930 in Essen geboren und besuchte von 1940 bis 1948 humanistische Gymnasien in Essen und Chemnitz. Nach kurzer Tätigkeit als Neulehrer begann ich mit dem Wintersemester 1949/50 das volkswirtschaftliche Studium an der Universität Kiel. Mit dem Sommersemester 1950 setzte ich mein Studium an der Freien Universität Berlin fort und legte hier 1954 die Diplomprüfung für Volkswirte ab.

Vom Herbst 1954 bis zum 31. 3. 1956 war ich bei der Deutschen Pfandbriefanstalt in Berlin und danach für die Dauer eines Jahres bei der Gagfah, Gemeinnützige Aktiengesellschaft für Angestellten-Heimstätten, Berlin, tätig. Nach einer kurzen Tätigkeit in einer kleinen Immobilienfirma ging ich im Dezember 1957 zur Gehag, Gemeinnützige Heimstätten-Aktiengesellschaft in Berlin, bei der ich jetzt noch als Direktionsassistent und Abteilungsleiter mit Handlungsvollmacht angestellt bin.